Edisi Revisi

Kedudukan DPRD dan KEPALA DAERAH Pasca Reformasi di Indonesia

TRUSSMEDIA GRAFIKA

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D.

UNIVERSITAS ISLAM INDRAGIRI

جامعة إيندراكيري الإسلامية

UNISI

ILMU KARYA ABDI

Kedudukan DPRD dan Kepala Daerah Pasca Reformasi di Indonesia

Edisi Revisi

Kedudukan DPRD dan Kepala Daerah Pasca Reformasi di Indonesia

Edisi Revisi

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H.,M.H., M.M., Ph.D.

TRUSSMEDIA GRAFIKA

KEDUDUKAN DPRD DAN KEPALA DAERAH PASCA REFORMASI DI INDONESIA

Penulis:
Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D.

Editor/ Penyunting:
Lukman Santoso Az

Penyelaras Akhir:
Minan Nuri Rohman

Cover & Layout:
st. Navisah

Penerbit:

Trussmedia Grafika
Jl. Gunungan, Karang, RT.03, No.18
Singosaren, Banguntapan, Bantul
Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)
Phone. 08 222 923 86 89/ WA: 0857 291 888 25
Email: one_trussmedia@yahoo.com

Edisi Revisi, Juli 2016
viii + 144 ; 14 x 21 cm
ISBN: 978-602-0992-33-4

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT, yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga atas izin-Nya penulis dapat menyelesaikan dan menyajikan sebuah buku berjudul: ***"KEDUDUKAN DPRD DAN KEPALA DAERAH PASCA REFORMASI DI INDONESIA".*** Pembahasan buku ini dalam ruang lingkup seputar kedudukan DRPD dan Kepala Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, dibahas juga terkait tugas dan wewenang masing-masing lembaga dalam perkembangan otonomi daerah di Indonesia.

Ucapan terimakasih penulis haturkan kepada semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang telah memberi sumbangsih hingga terwujud penerbitan buku ini. Semoga terbitnya buku ini memberi manfaat sebagai media strategis menambah referensi pengetahuan dan tukar pikiran terkait peran dan kedudukan DPRD dan Kepala Daerah pasca reformasi demi terwujudnya tatanan pemerintahan yang berkeadilan.

Penulis senantiasa berdoa kepada Allah SWT, semoga senantiasa dianugerahi kesehatan lahir dan batin sehingga dapat menjalankan tugas dan aktivitas sehari-hari yang manfaat kepada masyarakat serta lebih produktif berkarya dalam menuangkan ide dan gagasan yang visioner dan transformatif.

Indragiri Hilir, Juli 2016
Ttd

Penulis

DAFTAR ISI

BAB I

PENDAHULUAN

Sejak reformasi sampai saat ini, sudah beberapa kali terjadi perubahan UU Pemerintah Daerah. UU Pemerintahan Daerah yang pertama kali pasca reformasi adalah UU No. 22 Tahun 1999 sebagai pengganti UU No. 5 Tahun 1974, kemudian diganti menjadi UU No. 32 Tahun 2004. UU ini dilakukan perubahan menyangkut pelaksanaan pemilihan kepala daerah tetapi substansi kebijakan pengelolaan pemerintah daerah tidak mengalami perubahan. Dan yang berikutnya adalah UU No. 23 Tahun 2014 yang kemudian dilakukan perubahan melalui Perpu No. 2 Tahun 2014. Perpu tersebut hanya membatalkan 2 pasal, yakni pasal yang mengatur pemilihan kepala daerah oleh DPRD.

Berbagai dinamika dalam perubahan kebijakan pemerintahan daerah tersebut merupakan pergeseran mulai dari arah sentralistik sampai desentralistik. Sebagai negara kesatuan, negara Indonesia tentu menerapkan pembagian urusan pusat dan daerah dengan tetap

mengacu pada pola desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sementara perubahan kebijakan hubungan DPRD dan kepala daerah di Indonesia pada dasarnya mengacu pada *ultra vires doctrine* (merinci satu persatu urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah) dan *risidual power* atau *open end arrengement* (konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa). *Ultra vires doctrine* lebih terasa pada pola sentralisitik sementara *residual power* lebih mengarah ke desentralistik.

Di era pasca reformasi, hubungan antara lembaga legislatif daerah dan kepala daerah ini selalu menjadi sorotan menarik untuk ditelaah. Bahkan sejak berdirinya Republik Indonesia dan dibentuknya pemerintahan daerah, tidak selalu hubungan yang terjalin penuh keharmonisan. Padahal, untuk tujuan Negara, yaitu kemakmuran rakyat, perlu adanya hubungan harmonis dari berbagai pihak. Termasuk legislatif daerah dan kepala daerah, terlebih di era otonomi daerah seperti sekarang ini. Dengan adanya hubungan yang harmonis, diharapkan terjalin kinerja yang sinergis sehingga pelayanan publik terhadap rakyat di daerah dapat diwujudkan secara maksimal.

Diskursus tentang hubungan pemerintahan antara lembaga legislatif daerah (DPRD) dan kepala daerah senantiasa selalu menjadi perdebatan panjang di berbagai negara, semisal Inggris sekalipun. Diskursus yang berkembang adalah seputar bentuk hubungan yang serasi antara DPRD dan kepala daerah. Bentuk perdebatan tentang hubungan yang serasi tersebut tidak lepas dari cara-cara

pemerintah pusat berbagi wewenang dan kekuasaan antar kedua lembaga.

Pasang surut hubungan DPRD dan kepala daerah telah menunjukkan dinamika dalam berbagai dasar hukum pemerintahan daerah yang pernah dimiliki Indonesia. Salah satunya melalui UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam produk hukum ini, hubungan tersebut justru *ambivalen*, dalam arti di satu sisi UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidential, sedangkan dalam UU ini bersifat parlementer, dimana kepala daerah bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahannya kepada DPRD, dan apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD, harus diperbaiki, namun setelah diperbaiki masih ditolak dapat berakibat pada pemberhentian kepala daerah.

Dalam konteks ini, penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya tidak terlepas dari prinsip-prinsip manajemen modern, di mana fungsi-fungsi manajemen senantiasa berjalan secara simultan dan proporsional dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Hadirnya DPRD di daerah perwujudan sistem pengawasan di daerah. Pengawasan sebagai salah satu fungsi organik manajemen merupakan proses kegiatan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan, sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijaksanaan, instruksi dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku. Hakikat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan,

pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan tugas-tugas organisasi. Dengan terwujudnya fungsi pengawasan yang efektif, maka diharapkan distribusi kekusaan di daerah dapat melahirkan kebijakan yang menyejahterakan.[]

BAB II

KEKUASAAN DPRD DAN KEPALA DAERAH DI ERA REFORMASI

A. Distribusi Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

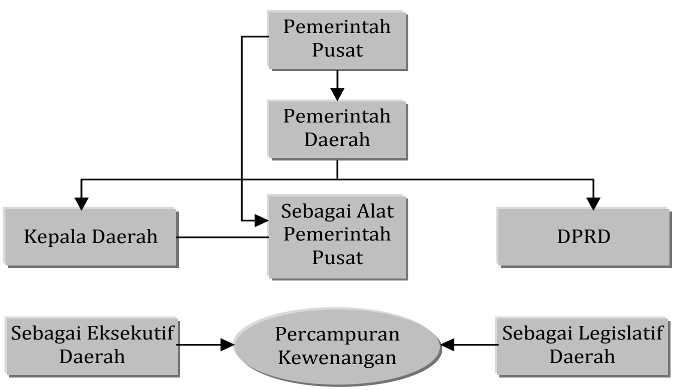
Pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, dalam perjalanan sejarah undang-undang pemerintahan daerah telah bergeser dari ketentuan UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia. Meskipun UUD 1945 sebelum amandemen kurang memperjelas pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden, namun tetap diadakan prinsip *cheks and balances* dan tidak ada prinsip wewenang yang subordinatif. Prinsip *cheks and balances* tercermin dengan adanya kesempatan masing-masing lembaga untuk melakukan fungsinya, DPR melakukan fungsi legislatif dan anggaran dan pengawasan, dan Presiden menjalankan fungsi legislatif dan eksekutif.Tidak adanya prinsip wewenang yang subordinatif, Presiden tidak dapat membubarkan DPR dan DPR tidak bisa memberhentikan Presiden.

Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tidak memuat adanya prinsip *cheks and balances* dan sebaliknya

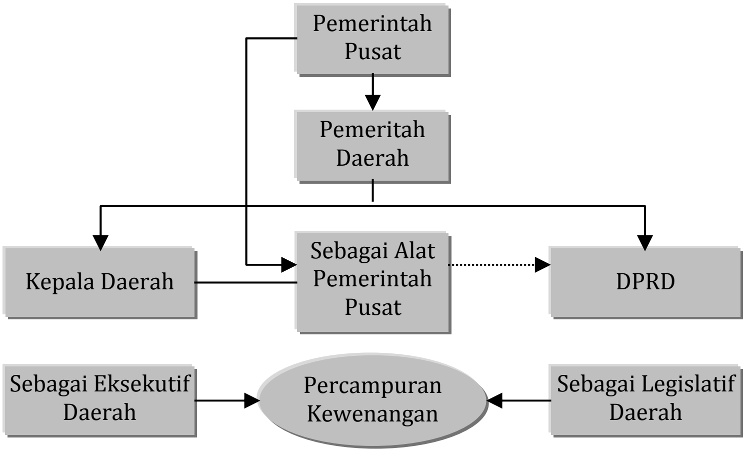
memuat adanya prinsip wewenang subordinatif antara DPR dan Kepala Daerah. Tidak adanya prinsip *cheks and balances* karena DPRD tidak dapat menjalankan fungsi anggaran dan pengawasannya, sementara fungsi legislasinya berada pada porsi yang lebih kecil dibandingkan porsi yang dimiliki Kepala Daerah. Sebaliknya undang-undang menganut prinsip wewenang subordinatif, dimana Kepala Daerah dan anggota DPRD bertanggung jawab. Kepala Daerah dan anggota DPRD dapat diberhentikan oleh Kepala Daerah.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dimana Kepala Daerah memiliki wewenang subordinatif Kepala Daerah tersebut atas DPRD. Wewenang subordinatif Kepala Daerah tersebut diindikasikan melalui ketentuan bahwa DPRD menjadi bagian dari Pemerintah Daerah, dan sebagai Penguasa Tunggal di Daerah, maka Kepala Daerah secara tidak langsung dapat memberhentikan anggota DPRD. Penjelasan lebih rinci dapat dilihat pada gambar:

Gambar Bentuk Pendistribusian Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut UU No. 5 Tahun 1965



Gambar Bentuk Pendistribusian Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut UU No. 5 Tahun 1974



Tak jauh berbeda dengan dua undang-undang sebelumnya, Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Dalam undang-undang No. 22 Tahun 1999 juga memiliki beberapa landasan bagi kelahirannya. Tentunya secara umum, landasan-landasan yang dimaksud dapat dilihat dari beberapa konsideran undang-undang ini sendiri. Terdapat enam butir (huruf a sampai huruf f) yang dituangkan dalam bagian konsideran Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, yaitu :

a. Bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah;

b. Bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah;
c. Bahwa dalam mengahadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
d. Bahwa Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 No. 38 Tambahan Lembaran Negara No. 3037) tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah dan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti;
e. Bahwa Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa (lembaran Negara Tahun 1979 No. 56; Tambahan lembaran Negara No. 3153)

yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan desa, tidak sesuai dengan budaya dan perilaku masing-masing daerah

Keenam butir konsideran di atas, jika diperhatikan cermat, akan memuat beberapa landasan, yakni landasan-landasan yang digunakan untuk mengeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Landasan-landasan tersebut adalah landasan filosofi yuridis, politik, sosiologis (sosial budaya) dan ekonomis. Landasan filosofis kelahiran undang-undang ini, sama seperti sebelumnya, yaitu Pancasila sebagai falsafah bangsa Indonesia. Salah satu sila yang ditekankan kembali pemahamannya dalam kehidupan. Berbangsa dan bernegara adalah Sila Kelima yang berbunyi "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" Keadilan sosial bermakna, universal yang mencakup seluruh aspek kehidupan, apakah keadilan dalam bidang hukum, dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan sebagainya. Oleh karena itu, penting sekali makna keadilan tersebut dapat dipahami lebih konkrit dalam menyelenggarakan otonomi daerah.

Agaknya berdasarkan pengalaman sebelumnya, dimana prinsip desentralisasi tidak dijalankan semestinya, dan bahkan yang terjadi malah praktik sentralisasi. Praktik ini tidak saja dipandang kurang dapat mengakomodasi berbagai aspirasi atau kepentingan daerah dalam banyak hal, tetapi juga telah memberi peluang kepada pusat untuk menjalankan sistem pemerintahan yang cenderung otoritarian, yang jauh meninggalkan prinsip-prinsip keadilan sebagaimana tertuang dalam Sila Kelima Pancasila. Jika dibiarkan begitu

saja, jelas pada akhirnya akan memberi peluang disintegrasi bangsa yang luas. Penekanan pada Sila Kelima tersebut juga berarti bahwa sila-sila lainnya ikut termasuk didalamnya, oleh karena seperti telah diuraikan sebelumnya, Pancasila merupakan rangkaian kesatuan yang tak terpisahkan antara satu sila dengan sila lainnya.

Adapun landasan yuridis lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 adalah berbagai peraturan perundang-undangan, yang meliputi :

a. Pasal I ayat (1), Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.
b. Ketetapan MPR RI No. X/MPR/I 999 tentang Pokok-pokok Reformasi Pernbangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.
c. Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
d. Ketetapan MPR RI No. XVI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
e. Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukkan MPR, DPR, dan DPRD (Lembaran Negara Tahun 1999 No. 24, Tambahan Lembaran Negara No. 3811).

Dengan berbagai peraturan perundang-undangan di atas, maka undang undang mengenai pemerintahan daerah sebelumnya sudah dianggap tidak sesuai lagi. Misalnya, menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dikatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/ Wakil Walikota kepada Presiden[1], sedangkan menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 DPRD hanya melakukan pencalonan dan memilih calon Kepala Daerah[2]. Berarti telah terjadi pertentangan antara kedua undang-undang tersebut. Oleh karena sistem hukum Indonesia menganut sistem tata urut peraturan perundang-undangan (*hierarchy of norms*) sebagaimana dikeluarkannya Ketetapan MPR tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangan, terakhir melalui Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000, maka pertentangan itu tidak boleh terjadi.

Sistem tata urut peraturan perundang-undangan menghendaki terciptanya taraf sinkronisasi dan harmonisasi tata hukum, baik secara vertikal maupun horizontal[3]. Dalam tata urut peraturan perundang-undangan tersebut tidak boleh saling kontradiktif atau bertentangan satu sama lainnya, baik dalam materi maupun dalam pengaturan. Jadi, dikarenakan adanya pertentangan antara Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dengan peraturan perundang-undangan lainnya, secara vertikal maupun horizontal, maka menjadi

---

1 Undang-Undang No 22 Tahun 1999, Pasal 34 ayat (2) huruf b.

2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 15 ayat (1).

3 Soejono Soekanto dan Sri Marmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm.74.

suatu keharusan mengganti undang-undang ini dengan mengeluarkan undang-undang tentang pemerintah daerah yang baru.

Berikutnya landasan politis lahirnya Undang-undang No. 22 Tahun 1999. Dalam huruf b konsideran di atas dikatakan "bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi." Paling tidak, ada dua poin yang terkandung dalam rumusan tersebut, yaitu bahwa pentingnya prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan bahwa prinsip-prinsip demokrasi tersebut tidak dijalankan semestinya pada penyelenggaraan otonomi daerah sebelumnya.

Berbicara mengenai prinsip-prinsip demokrasi, tentunya tidak sedikit ahli politik mengemukakan teori-teorinya. Namun sebagai suatu analogi, kiranya teori demokrasi yang dikemukakan Robert. A.Dahl, di antaranya, perlu dicermati. Robert A. Dahl, seperti dikutip Afan Gaffar, mengatakan ada tujuh indikator bagi demokrasi secara empirik, yaitu:[4]

a. *Control over governmental decisions about policy is constitutionally vested in elected officials.*
b. *Elected officials are chosen and peacefidly rervioved in relatively frequent, fair in free elections in wich coercion is quite limited.*
c. *Practically all adults have the right to vote in these elections.*
d. *Most adults have the right to run for public offices for*

[4] Afan Gaffar, *Op.cit.*,Hlm.7.

wich candidates run in these elections.

e. Citizens have an effectively enforced right to freedom of expression, particularly political expression, including critism of the officials, the conduct of the government, the prevailing politicaL economic, and social system, and the dominant ideology.

f. They also have acces to alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group.

g. Finally they have and effectively enforced right to form and join autonomous associations, including political associations, suc'h as political parties and interst groups, that attempt to influence the government by competing in elections and by other peaceful means.

Jadi, indikator demokrasi yang dapat dipandang, bukan saja adanya kesempatan rakyat untuk mempergunakan hak-haknya secara bebas, damai dan rahasia dalam suatu pemilihan umum, tetapi juga ditandai oleh pemberian hak-hak rakyat secara luas. Seperti rakyat berhak untuk mencalonkan dan dicalonkan dalam jabatan publik, bebas dalam berekspresi, dapat mengkritisi perilaku dar kebijakan pemerintah dalam berbagai bidang, mendapatkan informasi membentuk dan bergabung dalam suatu organisasi, dan sebagainya.

Sementara menurut Afan Gaffar sendiri, suatu *political order* dikatakan menggunakan sistem yang demokratis apabila ditemukan indikator-indikator sebagai berikut: [5]

---

[5] *Ibid*,hlm.7-9.

1. Adanya akuntabilltas. Dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanan yang hendak dan telah ditempuhnya, baik terhadap ucapannya maupun terhadap perilakunya.
2. Adanya rotasi kekuasaan. Dalam demokrasi, peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai.
3. Adanya rekruitmen politik yang terbuka. Dalam demokrasi, setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi jabatan politik, mempunyai peluang yang sama untuk mengisi jabatan tersebut.
4. Adanya pemilihan umum. Dalam negara demokrasi, setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dengan bebas sesuai nuraninya dalam suatu pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala.
5. Adanya kebebasan untuk menikmati hak-hak dasar sebagai warga negara, baik hak untuk menyatakan pendapat (*freedom expression*), hak berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*), menikmati pers yang bebas (*freedom of press*), menentukan pilihan politik, maupun hak menyangkut masalah pribadi dan masyarakat disekitarnya.

Kriteria-kriteria atau indikator-indikator tersebut juga melahirkan suatu pemahaman demokrasi secara universal, yaitu pemahaman demokrasi yang tidak *ethnosentrisme*, tetapi juga membuka peluang untuk berasimilasi

dengan nilai-nilai lokal dalam lingkungan politik tertentu. Pemahaman demokrasi yang universal, di mana demokrasi tidak lagi dipahami dari segi substantifnya saja dengan memberikan apa yang menjadi hak-hak rakyat, namun juga dilihat dari segi proseduralnya, yaitu bagaimana mekanisme penyampaian hak-hak tersebut.

Jika prinsip-prinsip demokrasi tersebut dikaitkan dengan penyelenggaraan otonomi daerah sebelumnya, jelas akan ditemukan adanya penyimpangan, khususnya mengenai kesempatan pihak lokal untuk untuk berpartisipasi luas dalam menempati jabatan publik. Undang-Undang No. 5 tahun 1974, hampir sama sekali tidak memberi kesempatan kepada daerah, kecuali semuanya ditentukan oleh pusat. Dalam pemilihan Kepala Daerah, daerah melalui wakilnya (DPRD) hanya dapat melakukan pencalonan dan pemilihan calon, itupun setelah lebih dulu bermusyawarah dan bermufakat dengan pihak pusat, baik Menteri Dalam Negeri bagi DPRD I maupun Gubernur bagi DPRD II. Ketentuan demikian itu dapat mematikan kreativitas dan potensi politik lokal, yang gilirannya dapat menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat. Oleh karena itu, Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid mengatakan :

> *Kebijaksanaan otonomi daerah melalui Undang-undang No. 22 Tahun 1999 memberikan otonomi yang sangat luas kepada Daerah, khususnya Kabupaten dan Kota. Hal itu ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di Daerah, memberi peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di Daerah peningkatan efisiensi pelayanan publik di Daerah, peningkatan*

efisiensi percepatan pembangunan Daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula penciptaan cara berpemerintahan yang baik (good governance).[6]

Jelasnya, keinginan untuk menghidupkan kembali pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi di daerah, sehingga daerah dapat melakukan proses politiknya secara luas. Oleh karena, pada masa sebelumnya, prinsip-prinsip demokrasi tersebut tidak dijalankan semestinya di daerah, bahkan yang terjadi adalah proses marginalisasi nasional. Dengan menekankan tuntutan tanggung jawab, pada masa sebelumnya, daerah tidak diberi peluang untuk mengambil keputusan atau kebijaksanaan yang dapat dipandang merugikan kepentingan Pusat, misalnya saja ia dalam Pemilihan Kepala Daerah, sebagaimana telah disinggung di atas.

Salah satu upaya untuk melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi tersebut adalah dengan penguatan peran DPRD melalui fungsi dan wewenangnya. [7] DPRD harus aktif dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya sebagai wakil rakyat. Dalam hal ini, DPRD tidak saja menjalankan fungsi dan wewenang seperti biasanya fungsi legislatif, budgeter, kontroler, tetapi juga aktif menjalankan fungsi politiknya untuk membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi. Oleh karena itu, jangan heran kalau dalam Undang-Undang No. 22 Tahun

---

[6] Syaukani HR. Afan Gaffar dan Ryas Ryasid, *Op Cit.*Hlm.211

[7] *Ibid,*Hlm.176.

1999, fungsi dan wewenang DPRD diberikan dalam bentuk yang kuat dan luas.

Disamping pemberdayaan DPRD, prinsip-prinsip demokrasi juga dibangun melalui penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah, pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat, dan pembinaan serta pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang menunjang upaya memelihara keharmonisan sosial sebagai suatu bangsa.[8]Jelasnya, upaya-upaya tersebut dilakukan dengan maksud untuk lebih meningkatkan partisipasi masyarakat daerah dalam menegakkan prinsip-prinsip demokrasi yang sebelumnya kurang, atau bahkan ditiadakan sama sekali. Disinilah letak pentingnya prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu menurut Ni'matul Huda, disamping, secara formal bertujuan untuk memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, juga sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan atas hukum.[9]

Sejalan dengan itu, maka prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab sebelumnya yang mensejajarkan antara asas desentralisasi dengan dekonsentrasi dalam teori, sedangkan dalam praktik lebih dekonsentrasi diubah dengan prinsip otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab

---

[8] *Ibid,*Hlm. 177

[9] Ni'matul Huda.*Kewenangan DPRD Dalam Pemerintahan Kepala Daerah,* Dalam Jurnal Magister Hukum, Vol.2. No. Juni 2002.Yogyakarta,Hlm.32.

dengan penekanan pada asas desentralisasi. Dalam butir h Bagian Penjelasan mengenai Dasar Pemikiran dikatakan:

> *Kewenangan otonomi luas adalah keleluasan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan monoter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Disamping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangann yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai perencanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.*
>
> *Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup, dan berkembang diperlukan daerah.*
>
> *Yang dimaksud otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

Jadi, pada dasarnya landasan politis lahirnya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 adalah keinginan untuk membangun prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, di mana prinsip-prinsip tersebut pada masa sebelumnya tidak dijalankan semestinya atau bahkan ditiadakan sama sekali. Orde Baru yang memandang otonomi lebih kepada kewajiban ketimbang hak, yaitu kewajiban untuk menyukseskan pembangunan nasional dengan tujuan memperkuat

keutuhan negara kesatuan. Oleh karena itu, menurut pandangannya, demi pembangunan nasional dan demi keutuhan negara kesatuan, maka hak-hak lokal, khususnya hak-hak politik, dapat saja dikesampingkan keberadaannya.

Demikian juga mengenai landasan sosiologis, yakni berbagai prinsip atau nilai yang hidup ditengah-tengah masyarakat yang dijadikan dasar bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Rumusan memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah dalam konsideran huruf b di atas, dapat dikatakan sebagai suatu pengakuan bahwa bangsa Indonesia memilliki keanekaragaman yang luas, baik dari sisi suku, budaya, adat dan sebagainya. Keanekaragaman tersebut tidak mungkin dijadikan suatu keseragaman (*uniformity*), melainkan tetap mengakui perbedaan di bawah negara kesatuan, sebagaimana maksud semboyan *Bhinneka Tunggal Ika.*[10] Tetapi keaneka ragaman tersebut tidak akan terakomodasi dengan baik selama segala selama segalanya diatur oleh pusat (sentralisasi), dan daerah tidak diberi kesempatan untuk mengembangkan berbagai keanekaragaman adat dan budaya secara lebih luas. Oleh karena itu, diperlukan suatu undang-undang mengenai otonomi daerah yang dapat mengakomodasi keanekaragaman budaya bangsa yang tesebar dari Sabang sampai Merauke.

---

[10] Istilah Bhinneka Tunggal Ika berasal dari lontar Sutasoma karya Empu Tantular yang antara lain berbunyi "Bhinneka Tunggal Ika, tanhana Dharma mangrwa" maksudnya, berbeda itu satu, tidak ada kebenaran (agama) mendua. Lihat Hilman Hadikusuma, Bahasa Hukum Indonesia, Alumni Bandung, 1992, hlm. 65

Terakhir mengenai landasan ekonomi, yakni berbagai pertimbangan ekonomis dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Penting untuk disadari, bahwa secara geografis negara Indonesia merupakan negara kepulauan, sehingga antara pusat dengan daerah atau daerah yang satu dengan daerah yang lainnya tidak saja berjauhan letaknya tetapi juga dipisahkan oleh pulau-pulau. Kondisi yang demikian tidak akan efektif apabila hanya dikelola oleh pemerintah pusat, oleh karena kebutuhan suatu daerah belum tentu sama dengan keinginan pusat. Akibatnya bukan saja proses pembangunan mengalami hambatan karena besarnya biaya yang akan dikeluarkan, namun juga hasil-hasil pembangunan tersebut tidak dapat dinikmati secara merata oleh rakyat karena berbedanya kebutuhan daerah dengan keinginan pusatnya atau karena hasil-hasil pembangunan memang hanya berputar disekitar metropolitan saja. Disinilah perbedaan antara negara yang memiliki wialayah luas, Indonesia misalnya, dengan negara-negara kecil lainnya. Bagi negara-negara yang memiliki wilayahnya kecil, seperti halnya Singapura, maka pemerintah daerah yang desentralisasi dirasakan kurang perlu karena segala sesuatunya dapat ditangani oleh pemerintahan pusat secara langsung.

Sehubungan dengan ini, Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid mengatakan:

> *Otonomi Daerah yang dicanangkan seperti sekarang ini diharapkan akan mempercepat pertumbuhan dan pembangunan daerah, disamping menciptakan pembangunan antar daerah di Indonesia, kebijaksanaan pembangunan yang sentrtalistik dampaknya sudah diketahui, yaitu ketimpangan antar daerah, terutama antara Jawa dan Luar Jawa dan antara Indonesia Bagian Barat dan Indonesia*

Bagian Timur. Ahli pembangunan ekonomi regional sudah melakukan kajian yang intensif akan hal itu.[11]

Oleh karena itu, agar jangan kesalahan sebelumnya terulang kembali dan guna menatap masa depan yang lebih baik, maka diperlukan suatu Undang-undang yang secara proporsional yang dapat mengatur, membagi, dan memamfaatkan sumber daya nasional, serta memberikan perimbangan keuangan antara pusat dengan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, serta peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana maksud konsideran huruf c diatas.

Dengan menggunakan berbagai landasan tersebut, diundangkanlah Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 7 Mei 1999, melalui Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 60 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 3839. Diundangkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, berarti undang-undang mengenai pemerintah daerah sebelumnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, termasuk juga Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 dinyatakan tidak berlaku lagi.

B. Struktur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Jika dilihat dari lembaga kekuasaan yang ada di daerah, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tidak berbeda dengan

[11] Syaukani HR. fan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Op.Cit.,* hlm.217-218.

undang-undang sebelumnya, yang menentukan adanya dua lembaga kekuasaan, yaitu DPRD dan Kepala Daerah. Hal yang umum digunakan, seperti kebanyakan negara lainnya, bahwa Pemerintahan Daerah yang terdiri dari sekurang-kurangnya DPRD dan Kepala Daerah yang bertujuan menyelenggarakan pelayanan dan pengaturan umum di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Jenis tersebut, menurut S.H. Sarundajang, merupakan jenis pemerintahan daerah sebagai unit perwakilan dengan tujuan umum.[12]

Tetapi ketika dilihat dari struktur antara lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, jelas terjadi perbedaan yang besar antara Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 denga undang-undang sebelumnya. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tidak saja memperjelas makna pemerintahan dalam arti luas dan arti sempit, atau arti pemerintahan daerah, tetapi juga memperjelas kedudukan masing-masing lembaga DPRD dan Kepala Daerah dalam bentuk lembaga-lembaga yang terpisah secara formal. DPRD berkedudukan sebagai lembaga atau Badan Legislatif Daerah dan Pemerintahan Daerah berkedudukan sebagai Badan Eksekutif Daerah diartikan sebegai Pemerintah dalam arti sempit, yakni suatu lembaga yang mengurus bidang eksekutif, yang terdiri dari atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya diluar DPRD.[13] Dengan demikian dalam struktur Pemerintahan Daerah, seperti sebelumnya.

---

[12] S.H. Sarundajang, *Op.Cit.,* Hlm.3.

[13] Undang-undang No. 22 Tahun 1999, pasal 1 huruf b dan c, pasal 14 ayat (1) dan (2).

Menurut Pasal 15 undang-undang ini, bahwa kedudukan, susunan tugas, wewenang, hak, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRD diatur dengan undang-undang. Adanya ketentuan tersebut, kelihatannya sebagai indikasi bahwa disamping adanya upaya harmonisasi dan sinkronisasi dalam tata peraturan perundang-undangan, juga sebagai indikasi bahwa Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tidak memuat secara jelas mengenai susunan tugas, wewenang, hak, keanggotaan, pimpinan, dan kelengkapan DPRD.

Undang-Undang yang dimaksud oleh pasal 15 tersebut adalah Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Dalam undang-undang tersebut secara jelas diuraikan mengenai hal-hal yang dimaksud oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 di atas. Khususnya yang berhubungan dengan struktur pimpinan, mekanisme pengangkatan dan mekanisme pemberhentian anggota DPRD.

Pimpinan DPRD menurut undang-undang ini adalah pimpinan DPRD bersifat kolektif, terdiri dari seorang Ketua dan sebanyak-banyak tiga orang Wakil Ketua yang mencerminkan fraksi-fraksi yang berdasarkan urutan besarnya jumlah anggota fraksi.[14] Tata cara pemilihan Pimpinan DPRD diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD itu sendiri. Adapun mengenai mekanisme pengangkatan anggota DPRD, bahwa pengisian keanggotaan DPRD dilakukan melalui Pemilu dan pengangkatan. Keanggotaan berdasarkan Pemilu adalah anggota DPRD, yaitu yang berasal

---

[14] Undang-Undang No. 4 tahun 1999, pasal 24 dan Pasal 31

dari partai politik hasil pemilu, sedangkan keanggotan berdasarkan pengangkatan adalah anggota DPRD yang berasal dari ABRI. Komposisi anggota DPRD yang diangkat sebesar 10 % dari jumlah anggota DPRD.[15]

Kelihatannya undang-undang ini masih menentukan adanya anggota DPRD yang masih diangkat, yakni diangkat mewakili TNI dan Polri yang sebelumnya disebut sebagai ABRI. Sebenarnya, menurut Magir Manan, seluruh Anggota DPRD secara langsung melalui pemilu. Oleh karena keanggotaan yang diangkat bertentangan dengan UUD 1945, tidak ada perwakilan fungsional dalam DPRD, dan yang ada hanyalah perwakilan politik langsung mewakili rakyat yang ditentukan melalui Pemilu.[16]

Wacana untuk mengembalikan TNI dan Polri pada peran sebagai alat Pertahanan Negara, memang begitu mengumandang pada Era Reformasi. TNI dan Polri sudah diharapkan untuk tidak lagi melibatkan diri dalam politik praktis seperti halnya menjadi anggota DPRD demikian juga DPR pada sebelumnya. Pencegahan tersebut kemudian dituangkan dalam ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Menurut ketetapan ini, peran politik TNI dan Polri untuk menerima arah kebijakan nasional di MPR termasuk di DPR dan DPRD paling lama sampai 2009. [17] hal ini telah dibuktikan dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan

---

[15] *Ibid,* Pasal 18 dan 25.

[16] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op, Cit.,*Hlm. 111.

[17] Ketetapan MPR RI No. VII/2000, Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 Ayat (2)

kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, dimana keberadaan TNI dan Polri telah ditiadakan dalam keanggotaan MPR, DPR dan DPRD, dengan demikian, pada dasarnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 4 tahun 1999, masih menentukan adanya perwakilan TNI dan Polri dalam DPRD adalah sebagai upaya untuk menguranginya secara bertahap hingga akhirnya ditiadakan sama sekali. Hal itu secara jelas dapat dilihat dari ketentuan mengenai keanggotaan TNI dan Polri yang diangkat hanya sebesar 10 % dari seluruh jumlah anggota DPRD, sementara menurut undang-undang sebelumnya, keanggotaan golongan karya ABRI diangkat sebanyak 1/5 dari keseluruhan anggota DPRD.

Khususnya bagi calon anggota dari partai politik peserta pemilihan umum, ditentukan adanya persyaratan-persyaratan untuk menjadi anggota DPRD. Menurut Undang-undang No. 4 tahun 1999, persyaratan-persyaratan tersebut meliputi:

a. Warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun serta bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
b. Dapat berbahasa Indonesia dan cakap menulis serta membaca huruf latin serta berpendidikan serendah-rendahnya sekolah lanjutan tingkat pertama atau yang berpengetahuan sederajat dan berpengalaman dibidang kemasyarakatan dan/atau kenegaraan;
c. Setia kepada cita-cita proklamasi 17 Agustus 1945, Pancasila sebagai dasar negara, dan Undang-undang Dasar 1945;

d. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia termasuk organisasi massanya, atau bukan seseorang yang terlibat langsung dalam G-30-S/PKI atau organisasi terlarang lainnya;
e. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
f. Tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
g. Nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ ingatannya.[18]

Bagi anggota DPRD juga dikenakan beberapa larangan rangkap jabatan maupun larangan untuk melakukan sesuatu tindakan. Dalam hal rangkap jabatan, anggota DPRD dilarang merangkap jabatan di lingkungan pemerintahan dan peradilan disemua tingkatan, merangkap jadi anggota DPR, atau merangkap jadi anggota DPRD dari daerah lainnya. Sedangkan larangan untuk melakukan sesuatu tindakan, dimana anggota DPRD dilarang melakukan pekerjaan/usaha yang biayanya berasal dari APBN dan/atau APBD.[19]

Mengenai mekanisme pemberhentian anggota DPRD, maka pemberhentiannya dinamakan dengan berhenti antar

[18] Undang-Undang No. 4 Tahun 1999, Pasal 3 ayat (1)
[19] *Ibid,* Pasal 41 dan Pasal 42.

waktu. Anggota DPRD yang berhenti antar waktu, karena adanya alasan-alasan sebegai berikut: a. meninggal dunia, b. atas permintaan sendiri secara tertulis kepada pimpinan DPRD, c. bertempat tinggal di luar wilayah Daerah yang bersangkutan, d. tidak memenuhi lagi syarat-syarat sebagai anggota DPRD berdasarkan keterangan yang berwajib, e. dinyatakan melanggar sumpah/janji sebagai anggota DPRD, f. terkena larangan perangkapan jabatan menurut undang-undang ini, dan g. melanggar larangan yang telah ditentukan oleh undang-undang ini.[20]

Adapun mengenai siapa yang menggantikan kedudukan anggota yang berhenti antar waktu tersebut, pada dasarnya tidak berbeda dengan undang-undang sebelumnya, dimana calon penggantinya yang berasal dari posisi yang sama sebelumnya, baik dari parti politik peserta pemilihan umum maupun dari TNI/Polri, calon anggota DPRD yang berasal dari partai politik hasil Pemilu, di usulkan oleh pimpinan Partai Politik di daerah yang bersangkutan dari DCT wakil partai politik di daerah pemilihan yang sama.[21] Seperti halnya pada peresmian pangkat anggota DPRD di atas, pada peresmian pemberhentianya juga dilakukan oleh pejabat yang sama, yaitu secara administrasi melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden sebagai kepala negara bagi anggota DPRD I dan secara administrasi pula melalui Gubernur atas nama Presiden juga sebagai Kepala Negara bagi anggota DPRD II.[22]

---

[20] *Ibid*, Pasal 21ayat (1) dan Pasal 28 ayat (1)

[21] *Ibid,* Pasal 21 ayat (2) dan Pasal 28 ayat (2).

[22] *Ibid*, pasal (4) dan pasal 28 ayat (4)

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa kedudukan DPRD menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999 jauh lebih kuat dari sebelumnya. Disamping tidak ada peluang pemerintah intervensi terhadap keanggotaan tersebut seperti sebelumnya ada peluang pemerintah untuk memberhentikan seorang anggota DPRD melalui mekanisme penggantian oleh partai politiknya (*di-recall*), juga dalam kedudukan DPRD sebagai bagian dari struktur pemerintah daerah telah dipisahkn secara formal dengan Pemerintah Daerah. Pemisahan tersebut, dimaksudkan untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap rakyat.[23] Sementara indikasi telah dihilangkannya intervensi pemerintah, dapat diperhatikan dari ketentuan mengenai pemilihan pimpinan DPRD, meknisme pengangkatan, mekanisme pergantian antar waktu dan mekanisme pemberhentiannya.

C. Kedudukan Kepala Daerah

Menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999, hanya Gubernur yang masih memiliki dua kedudukan, yaitu sebagai Kepala Dearah Provinsi dan wakil pemerintah. Oleh karena itu, disamping untuk tugas-tugas pemerintah tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas wilayah kabupaten/kota serta melaksanakan

[23] Undang-undang No. 22 tahun 1999. Penjelasan Umum Bagian 4 Mengeni Susunan Pemerintah Daerah dan Hak DPRD.

kewenangannya otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, juga untuk menjaga adanya hubungn yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka NKRI[24]. Bahkan menjadi tidak jika hubungan tersebut telah dihilangkan, yang berarti telah terjadi penggunan konsep federal dan bukan otonomi.

Meskipun tidak berkedudukan sebagai wakil pemerintah Bupati/Walikota tetap menyampaikan pertanggungjawabannya kepada Presiden, seperti halnya Gubernur, bentuk pertanggungjawaban tersebut adalah kewajiban menyampaikan laporan atas penyelenggaraan pemerintah daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dengan tembusan kepada Gubernur bagi kepala daerah kabupaten dan kepala daerah kota, sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun, jika dipandang perlu oleh kepala daerah atau apabila diminta oleh Presiden.[25] Jadi pertanggungjawaban yang dimaksud adalah laporan mengenai penyelenggaraan eksekutif daerah kepada presiden sebagai lembaga eksekutif negara tertinggi, dengan kata lain bukan bentuk pertanggungjawaban yang dapat memberikan konsekuesi seperti sebelumnya.

Sebagai kepala daerah, lembaga ini baik sebagai Gubernur, Bupati atau Walikota bertanggungjawab kepada DPRD masing-masing.[26] Pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD disini, berbeda dengan bentuk pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD

---

[24] *Ibid*, Butir g bagian penjelasan umum mengenai dasar pemikiran.
[25] *Ibid*, Psal 31Ayat (2), Ayat (5) dan pasal 44 ayat (3)
[26] *Ibid*, pasal 31 dan 32.

menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974. Perbedaannya karena menurut Undang-Undang No 22 tahun 1999, pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD bukan merupakan formalitas belaka melainkan memiliki konsekuensi-konsekuensi. Ada konsekuensi itu terkait erat dengan perubahan dalam mekanisme pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah itu sendiri menurut undang-undang ini.

Dalam mekanisme pengangkatan, Kepala Daerah diangkat melalui pemilihan secara bersamaan dengan wakil kepala daerah oleh DPRD, setelah sebelumnya dilaksanakan dua proses, yaitu proses pencalonan dan pemilihan. Namun sebelum kedua proses tersebut dilaksanakan, terlebih dahulu dibentuk Panitia Pemilihan. Menurut Undang-undang ini, Ketua dan Para Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Pemilihan merangkap sebagai anggota, sementara Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris Panitia Pemilihan, tetapi bukan anggota.[27]

Pertama, proses pencalonan. Proses pencalonan Kepala Daerah diisi dengan beberapa tahapan, yakni mulai dari tahap penyaringan bakal calon, pemeriksaan persyaratan bakal calon, pengajuan bakal calon, penyampaian visi dan misi bakal calon, hingga penetapan calon. Pada tahap penyaringan calon, setiap fraksi dapat melakukan kegiatan penyaringan pasangan bakal calon sesuai dengan syarat yang telah ditetapkan Undang-undang. Jadi setiap pasangan yang berkeinginan untuk menjadi bakal calon Kepala Daerah

---

[27] *Ibid,* Pasal 34

dapat menghubungi setiap fraksi yang ada di DPRD yang bersangkutan, oleh karena fraksilah yang berwenang menetapkan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah dan menyampaiakannya dalam rapat paripurna kepada pimpinan DPRD. Sungguhpun demikian, tidak berarti bahwa setiap fraksi harus mengajukan pasangan bakal calon. Namun satu fraksi dapat mengajukan lebih dari satu pasangan atau secara bersama-sama dengan fraksi lainnya mengajukan satu pasangan bakal calon.[28]

Tahap pemeriksaan persyaratan bakal calon, diisi dengan kegiatan-kegiatan pemeriksaan berkas identitas mengenai bakal calon berdasarkan persyaratan yang telah ditetapkan sebelumnya. Selain harus berkewarganegaraan Republik Indonesia, persyaratan-persyaratan calon Kepala Daerah tersebut juga meliputi:

a. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
b. Setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah.
c. Tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 yang dinyatakan dengan Surat Keterangan Ketua Pengadilan Negeri.
d. Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan Atau Sederajat;
e. Berumur sekurang-kurangnya tiga puluh tahun;

[28] *Ibid,* Pasal 36. dalam Pasal 33

f. Sehat Jasmani dan Rohani;
g. Nyata-nyata tidak terganggu jiwa ingatannya;
h. Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana;
i. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan Pengadilan Negeri;
j. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
k. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi; dan
l. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Daerah.[29]

Setelah bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah memenuhi persyaratan sesuai dengan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan, fraksi-fraksi akan mengajukan pasangan bakal calon tersebut kepada DPRD untuk ditetapkan sebagai calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah, apa yang disebut sebagai tahap pengajuan bakal calon. Dalam tahap ini, setiap fraksi atau beberapa fraksi memberikan penjelasan mengenai bakal calonnya, melalui rapat paripurna DPRD.[30]

Ketika nama-nama pasangan bakal calon telah disampaikan oleh fraksi melalui rapat paripurna DPRD, berarti proses selanjutnya menjadi tugas Pimpinan DPRD. Tugas pertamanya adalah mengundang pasangan bakal calon untuk menjelaskan visi, misi, serta rencana-rencana kebijakan apabila bakal calon dimaksud terpilih sebagai

[29] *Ibid,* Pasal 33 dan Pasal 35 ayat (1) huruf a
[30] *Ibid,* Pasal 35 ayat (2) dan Pasal 37 ayat (1).

Kepala Daerah. Atau apa yang dikenal sebagai tahap penyampaian visi dan misi. Dalam tahapan ini, anggota DPRD dapat melakukan tanya jawab dengan para bakal calon. Kemudian Pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi-fraksi melakukan penilaian atas kemampuan dan kepribadian para bakal calon dan melalui musyawarah atau pemungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya dua pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.[31] Di sini, secara teoritis, terlihat bahwa tahap penyampaian visi dan misi memiliki peranan yang cukup berarti bagi upaya penetapan calon selanjutnya.

Oleh karena pada tahapan ini akan dinilai atau diukur kemampuan dan kepribadian bakal calon. Namun secara praktis, tahap penyampaian visi dan misi tersebut tidak dapat banyak, bahkan tidak sama sekali, mempengaruhi upaya penetapan calon. Oleh karena tidak sedikit bakal calon yang memiliki kemampuan dan kepribadian bernilai plus secara umum, namun tidak ditetapkan menjadi calon atau dikalahkan oleh bakal calon yang memiliki kemampuan dan kepribadian tergolong minus. Namun sebenarnya, kenyataan praktis tersebut tidak dapat disalahkan sepenuhnya, karena selain abstraknya ukuran kemampuan dan kepribadian yang dimaksud juga karena adanya peluang untuk melakukan pemungutan suara dalam penetapan pasangan bakal calon menjadi calon. Jelasnya, meskipun pada tahap penetapan pasangan calon dapat melalui jalan musyawarah antara pimpinan DPRD dengan pimpinan

---

[31] *Ibid,* Pasal 37

fraksi-fraksi, juga dimungkinkan adanya pemungutan suara antar anggota DPRD, dan bentuk pemungutan suara sering terjadi.

Nama-nama pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD melalui suatu keputusan, kemudian dikonsultasikan kepada Presiden bagi calon Gubernur/Wakil Gubernur dan hanya diberitahukan kepada Gubernur bagi calon Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota.[32] Dilakukannya konsultasi tersebut, karena kedudukan Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah.[33] Sebagai pimpinan pemerintah tertinggi, Presiden berhak untuk mengetahui lebih jauh siapa-siapa saja yang bakal dipilih menjadi wakilnya. Hak Presiden tersebut bukanlah berbentuk formalitas belaka, karena jika kenyataannya seorang calon tidak memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditentukan undang-undang, dan hal itu dapat dibuktikan, maka presiden berwenang mengeluarkan keputusan penangguhan mengenai pemilihan Gubernur yang bersangkutan, guna menjalani proses hukum. Bahkan jika sudah dipilih pun tetap dapat dibatalkan sebagaimana halnya kasus Gubernur Lampung.[34]

Tetapi bukan berarti dengan adanya mekanisme konsultasi itu Presiden dapat membuat keputusan lain yang

---

[32] *Ibid,* Pasal 38 ayat (1) dan (2)

[33] *Ibid,* penjelasan Pasal 38.

[34] Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor. 8 Tahun 2003, Presiden melalui Mendagri menunjuk Pelaksana Harian Gubernur Lampung. Mendagri menunjuk Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Depdagri Tursadi Alwi sebagai PLH tersebut. Gubernur terpilih Azizier Dianis Tabrani/Ansory Yunus terlibat kes hukum yang dipilih oleh DPRD tanggal 30 Desember 2002. Harian Kompas, 6 Februari 2003.

bertentangan dengan undang-undang, khususnya mengenai persyaratan-persyaratan calon Kepala Daerah. Jika hal itu yang dilakukan oleh Presiden sama artinya dengan ketentuan dua undang-undang mengenai pemerintahan daerah sebelumnya, dimana Presiden mempunyai kewenangan sentralistik dalam pengangkatan Kepala Daerah. Kewenangan sentralistik yang bersifat preventif dan penuh dengan pertimbangan kebijakan (*beleid)* yang tidak terukur secara hukum seperti inilah, menurut Bagir Manan, dapat menjadi biang dari sumber penyalahgunaan wewenang (*Willekeur)* atau sekurang-kurangnya tidak sesuai dengan tujuan *(Detaurnement depauvoir)*. [35] Jadi, sekali lagi maksud konsultasi tersebut adalah sebagai upaya tindakan preventif untuk terlaksananya aturan hukum secara baik atau demi *Law Enforcement* **itu sendiri.**

Kedua, proses pemilihan, proses pemilihan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga dari anggota DPRD, apabila anggota DPRD belum mencapai kuorum, pimpinan rapat dapat menunda rapat paling lama satu jam. Apabila juga belum mencapai kuorum, rapat paripurna diundur lagi paling lama satu jam. Tetapi, apabila sudah dua kali penundaan belum juga mencapai kuorum, maka selanjutnya pemilihan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap dilaksanakan, walaupun tidak mencapai kuorum.[36]

---

[35] Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, *Op. Cit*.Hlm. 130-131

[36] Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 39 ayat (1), (2) dan (3).

Setiap anggota DPRD mempunyai satu hak suara, dan karenanya dapat memberikan haknya kepada satu pasang calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dari pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD. Oleh karena menetapkan pilihannya adalah haknya tersebut, dan karena itu juga proses pemilihan ini dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.[37]

Kata disahkan tersebut, jika berpedoman pada ketentuan administrasi negara, menunjukkan bahwa ketetapan DPRD tentang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih dapat diterima sebagai suatu bagian dari ketertiban hukum umum (*als een onderdeel van de algemene rechisorde)* yang mempunyai kekuasaan hukum, apabila mendapat pengesahan (persetujuan) Presiden sebagai pihak pemerintahan yang lebih tinggi. Meskipun kata sah tidak memperbincangkan masalah isi atau kekurangan dari ketetapan tersebut, namun tanpa disahkan, ketetapan tersebut belum mempunyai kekuasaan hukum yang berlaku (*geldende rechsorde*). [38] Jadi setiap calon pasangan yang ditetapkan sebagai Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah oleh DPRD, terlebih dahulu harus mendapatkan pengesahan dari Presiden untuk menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala

---

[37] *Ibid,* Pasal 20 ayat (1), (2) dan (3)

[38] E. Ultrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia,* Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994, Hlm. 163-164.

Daerah secara resmi, atau dengan kata lain pengesahan tersebut hanyalah berbentuk peresmian.

Dalam hal mekanisme pemberhentian Kepala Daerah, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 juga menentukan adanya mekanisme pemberhentian Kepala Daerah yang berbeda dengan dua undang-undang mengenai pemerintah daerah sebelumnya. Memang, jika ditinjau dari alasan pemberhentiannya, tidak mengalami perbedaan yang jauh dengan undang-undang sebelumnya. Karena Kepala Daerah berhenti karena meninggal dunia, atau diberhentikan karena mengajukan berhenti atas permintaan sendiri, berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru, tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah melanggar sumpah/janji, melanggar larangan yang telah ditentukan, dan mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kes yang melibatkan tanggung jawabnya, dan keterangannya atas kes itu ditolak oleh DPRD.[39] Kepala Daerah juga dapat diberhentikan apabila terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman mati sebagai mana yang diatur dalam KUHP, terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah NKRI yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum,[40]atau pertanggungjawaban akhir tahun Kepala Daerah ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD.[41]

Adapun larangan yang dimaksud adalah larangan-larangan yang ditentukan bagi Kepala Daerah, yang meliputi;

---

39 Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 49.
40 *Ibid,* Pasal 51 dan Pasal 52.
41 *Ibid* Pasal 46.

a. dilarang turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah, atau dalam yayasan bidang apapun juga, b. dilarang membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi dirinya, anggota keluarganya, kroninya, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang secara nyata merugikan kepentingan umum atau mendiskriminasikan warga negara dan golongan masyarakat lain, c. dilarang melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan, d. dilarang menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang patut dapat diduga akan mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya, dan e. dilarang menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan, selain mewakili daerahnya.[42]

Tetapi jika ditinjau dari mekanisme pemberhentian Kepala Daerah, jelas terdapat perbedaan antara Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dengan undang-undang sebelumnya, salah satu perbedaan tersebut, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 telah merinci ketentuan-ketentuan mengenai mekanisme pemberhentian seorang Kepala Daerah. Mekanisme pemberhentian tersebut, yaitu sebagai berikut:

a. Pemberhentian Kepala Daerah karena alasan-alasan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 49 ditetapkan dengan keputusan DPRD dan

[42] *Ibid,* Pasal 48

disahkan oleh Presiden. Keputusan DPRD ini harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota yang hadir.

b. Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman mati sebagaimana yang diatur dalam KUHP.

c. Kepala Daerah yang diduga melakukan makar dan/atau perbuatan lain dapat memecah belah NKRI diberhentikan untuk sementara dari jabatannya oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD. Namun, apabila terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah NKRI yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap, diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden tanpa persetujuan DPRD. Sehubungan dengan hal ini, setelah melalui proses peradilan ternyata tidak terbukti, maka ia akan diaktifkan kembali dan direhabilitasi selaku Kepala Daerah sampai akhir masa jabatannya.

d. Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawabannya (LPJ) kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran. Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawaban kebijakan pemerintah

maupun pertanggungjawaban keuangannya, harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari. Kemudian penyempurnaan LPJ tersebut disampaikan kembali kepada DPRD. Tetapi, apabila LPJ dibentuk penyempurnaan ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah yang bersangkutan kepada Presiden.[43]

Dalam bentuk pemberhentian yang pertama diberhentikan oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden ketentuannya tidak berbeda dengan mekanisme pengangkatan di atas, dimana Presiden ketentuannya tidak berbeda dengan mekanisme pengangkatan di atas, di mana Presiden hanya bersifat mengesahkan saja dan tidak membicarakan masalah isi atau kekurangan dari keputusan DPRD tersebut. Oleh karena disamping telah diputuskan berdasarkan sidang DPRD yang mencapai kuorum, juga alasan-alasan pemberhentiannya sudah jelas menurut peraturan perundang-undangan, kecuali alasan karena mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kasus yang melibatkan tanggungjawabnya yang sedikit interpretif.[44] Perlunya pengesahan Presiden di sini bukan berarti Presiden yang menentukan keputusan akhir, tetapi sebagai

[43] *Ibid,* Pasal 50, 51,52,53,54 dan 55

[44] Tidak ada ukuran yang baku untuk maksud krisis kepercayaan publik yang luas, akibatnya sangat rentan untuk diinterpretasikan secara politik, sebagai contoh, apa yang jadi ukuran krisis kepercayaan publik yang luas dalam pemecatan Sjachriel Darham sebagai Gubernur Kalimantan Selatan, atau Jefri Noer sebagai Bupati Kabupaten Kampar.

alat pemerintahan yang tertinggi, pengesahan Presiden adalah bersifat meresmikan (menyetujui) keputusan DPRD tersebut agar mempunyai kekuasaan hukum sehingga dapat mempengaruhi ketertiban hukum yang berlaku (*geldende rechtsorde*).

Pada bentuk pemberhentian kedua diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui persetujuan DPRD, Presiden melalui keputusannya langsung memberhentikan Kepala Daerah. Jika memperhatikan ketentuan Pasal 51 dan 52 di atas, paling tidak ada dua alasan, yaitu: *Pertama,* bahwa pemberhentian yang dilakukan adalah murni berdasarkan ketentuan hukum, dan keputusan Presiden diberikan untuk menguatkan keputusan pengadilan sebelumnya, dalam rangka penegakan hukum (*law enforcement*). *Kedua,* bahwa pemberhentian dilakukan sebagai tindakan yang secepatnya harus diambil oleh Presiden dalam rangka mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketika terjadi tindakan-tindakan yang dapat memecahkan belah bangsa, maka menjadi kewajiban Presiden untuk bertindak cepat, sebagai bentuk pelaksanaan fungsi pertahanan, keamanan dan ketertiban *(defence, security and protectional function).*

Sedangkan bentuk pemberhentian ketiga, diberhentikan oleh Presiden atas usul DPRD pada dasarnya sebagai konsekuensi dari adanya hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah itu sendiri. Seperti dikatakan dalam Pasal 45 ayat (1) bahwa Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir

tahun anggaran. Pertanggungjawaban itu dilakukan untuk mewujudkan pelaksanaan fungsi dan wewenang pengawasan *(control)* DPRD. Tanpa pertanggungjawaban itu, berarti tidak terdapat hubungan kekuasaan antara DPRD dengan Kepala Daerah, sekaligus menunjukkan tidak adanya mekanisme *checks and balances.* Secara lebih jelas pembahasan mengenai hubungan ini dapat dilihat dalam bagian berikutnya mengenai hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif daerah.[]

BAB III

PERGESERAN KEKUASAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) PASCA REFORMASI

A. Tugas, Wewenang dan Hak DPRD

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dapat dipandang sebagai undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah yang paling banyak memuat tugas dan wewenang DPRD, tentunya jika dibandingkan dengan beberapa undang-undang sebelumnya. Tugas dan wewenang tersebut, terdiri dari: a. memilih Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. b. memilih anggota MPR dari Utusan Daerah, c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah, d. bersama dengan Kepala Daerah membentuk Perda, e. bersama dengan Kepala Daerah menetapkan APBD, f. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lain, keputusan Kepala Daerah, APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dan pelaksanaan kerjasama Internasional di daerah, g. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang

menyangkut kepentingan daerah, dan h. menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.[1]

Tugas dan wewenang yang begitu besar, ditambah pula dengan sejumlah hak, dapat menjadikan kekuasaan DPRD semakin lebih kuat atau dikatakan sebagai *legislative heavy,* dan bahkan sebagian pihak menganggap sistem pendistribusian kekuasaan tersebut sebagai bentuk dari sistem pemerintahan parlementer *(parliamentary executive system)*. Terlepas benar atau tidaknya dugaan tersebut, tetapi memang Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 telah memberikan wewenang yang begitu luas kepada DPRD, apalagi ditambah sejumlah hak yang *limitative*. Hak-hak DPRD, terdiri dari hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah, hak mengadakan penyelidikan, hak mengadakan perubahan atas Raperda, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak mengajukan Ranperda, hak menentukan Anggaran Belanja DPRD, dan hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.[2]

Sehubungan dengan hak-hak DPRD di atas, Bagir Manan secara panjang lebar menguraikan hal tersebut dalam bukunya Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Uraian-uraian tersebut secara garis besarnya sebagai berikut:

a. Hak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam hal ini. Kepala Daerah tersebut bukan saja menyampaikan pertanggungjawaban pada setiap waktu sesuai permintaan DPRD.

---

[1] Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 18 ayat (1)

[2] *Ibid,* Pasal 19 ayat (1)

b. Hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah. Hak ini disebut juga sebagai hak interpelasi (*Interpelatie*) yang sering digunakan dalam system pemerintahan parlementer (*parliamentary executive system*), sebagai langkah menuju permintaan pertanggungjawaban atau mosi tidak percaya kepada pemerintah. Dalam hal ini DPRD menggunakan hak itu untuk mendapatkan data sebagai dasar meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.
c. Hak mengadakan penyelidikan merupakan persamaan dari hak angket (*anquette*). Hak penyelidikan (*opsporing* atau *investigation*) yang dilakukan oleh para penegak hukum. Hak penyelidikan DPRD dilakukan untuk menyelidiki keadaan pemerintahan, baik untuk mengetahui pelaksanaan pemerintahan maupun untuk mencari bahan-bahan untuk merumus kebijakan. Sementara hak penyelidikan yang dimiliki oleh para penegak hukum merupakan pendahuluan untuk menemukan bukti awal mengenai dugaan telah terjadi suatu tindak pidana untuk ditingkatkan menjadi penyidikan (*nasporing*).
d. Hak mengadakan perubahan atas Ranperda sering disebut sebagai hak amandemen. Sebaiknya usul-usul perubahan melalui hak tersebut harus disetujui dan diputuskan terlebih dahulu oleh DPRD sebelum Pemerintah Daerah mengajukan Ranperda.

e. Hak mengajukan pernyataan pendapat disebut juga sebagai resolusi DPR atau DPRD. Resolusi mencermin kehendak atau pandangan DPRD mengenai suatu hal yang dapat mempengaruhi penilaian dan arah yang akan ditempuh. Hak ini menjadi langkah awal untuk mengadakan penyilidikan, meminta keterangan, mengajukan pertanyaan, atau melakukan pembaharuan tertentu.
f. Hak mengajukan Ranperda dikatakan sebagai hak inisiatif. Hak ini sebelumnya hanya memiliki oleh eksekutif. Namun guna memberdayakan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah maka hak ini juga diberikan kepada DPRD.
g. Hak menentukan Anggaran Belanja DPRD disebut hak budget atau hak anggaran. Munculnya hak ini merupakan upaya agar DPRD lebih mandiri, tidak tergantung pada Pemerintah Daerah.
h. Hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD. Sebagaimana dimaklumi bahwa tata tertib DPRD merupakan peraturan rumah tangga yang mengatur tata cara DPRD menyelengarakan tugas dan wewenangnya. Oleh karena itu, peraturan tata tertib tersebut hanyalah bersifat internal dan memuat mekanisme atau tata laksana saja.[3]

Di samping hak-hak di atas, DPRD juga memiliki hak-hak lainnya, yaitu hak meminta pejabat negara, pejabat

[3] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.*, hlm. 114 –123.

pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah, dan pembangunan,[4] hak pengajuan pertanyaan, hak protokoler serta hak keuangan dan administrasi, [5] dan imunitatif. Hak-hak ini diberikan dalam rangka untuk menunjang pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD. Oleh karena itu, jika dalam pemenuhan hak-hak tersebut ditemukan adanya pihak-pihak yang sengaja menghambat pelaksanaannya, maka pihak-pihak ini akan dikenakan ancaman pidana, misalnya diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun bagi pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat yang menolak memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah, dan pembangunan, karena dianggap merendahkan martabat dan kehormatan DPRD.[6]

Agar semua hak DPRD tersebut termasuk juga tugas dan wewenangnya tidak disalah gunakan, maka mekanisme atau tata cara penggunaannya mesti didasarkan pada Peraturan Tata Tertib yang telah ditetapkan.[7] Tetapi, lagi-lagi disini tampak peluang untuk lebih membesarkan kekuasaan DPRD, dimana Peraturan Tata Tertib DPRD tersebut ditetapkan dengan keputusan DPRD itu sendiri.

---

4 Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 20 ayat (1).

5 *Ibid,* Pasal 21 ayat (2) dan Pasal 27

6 *Ibid,* Pasal 20 ayat (2)

7 *Ibid,* Pasal 18 ayat (2), Pasal 19 ayat (2), Pasal 20 ayat (3), Pasal 21 ayat (2) dan Pasal 23 ayat (4)

B. Kewajiban DPRD

Perlunya Peraturan Tata Tertib DPRD adalah sebagai upaya agar hak dan wewenang yang dimiliki oleh DPRD jangan sampai disalahgunakan. Oleh karena peraturan tata tertib tersebut mengikat pada tindakan-tindakan anggota DPRD maka sekaligus ia menjadi kode etik bagi anggota DPRD dalam menyelenggarakan hak dan wewenangnya. Tetapi, menurut Hilman Hadikusuma, meskipun hak tersebut ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan, jika kenyataan tidak berlaku dan bahkan dilanggar sendiri oleh pemiliknya, maka hak dan wewenang tersebut akan menjadi hilang.[8] Pelanggaran terhadap hak dan wewenang tersebut, pada dasarnya ketika DPRD tidak menghormati hak dan wewenang yang lebih tinggi daripada yang dimilikinya.

Untuk itu, suatu hak dan wewenang atau dalam arti sebahagian kekuasaan dibatasi pula ruang lingkupnya oleh hak dan wewenang yang lebih tinggi. Khususnya dalam konsep kedaulatan rakyat *(volkssouvereiniteit)*, hak dan wewenang yang lebih tinggi tersebut berada di tangan rakyat yang kemudian diwakilkan kepada para wakilnya untuk melaksanakan hak dan wewenang itu. Berarti menjadi suatu kewajiaban bagi DPRD untuk melanggar hak dan wewenang yang ada pada rakyat tersebut. Oleh karena itu, tidak cukup hanya Peraturan Tata Tertib saja yang disediakan bagi DPRD agar tidak menyalahgunakan hak dan wewenangnya, namun juga ditentukan adanya kewajiban bagi DPRD untuk menunaikan hak dan wewenang yang lebih tinggi daripada

---

8 Hilman Hadikusuma, *Op. Cit.*, hlm.35

yang ia miliki, yaitu hak dan wewenang yang menjadi milik seluruh rakyat bangsa ini.

Adapun kewajiban-kewajiban yang harus dipikul oleh DPRD dalam rangka melaksanakan hak dan wewenang, yaitu: ***Pertama,*** mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI; ***Kedua,*** mengamalkan Pancasila dan UUD 1945, serta mentaati segala peraturan perundang-undangan; Ketiga, membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, d. meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi; dan Keempat, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.[9]

Semua kewajiban DPRD di atas, pada dasarnya adalah hak dan wewenang yang dimiliki oleh rakyat, sebagaimana dilakukan ketika kontrak sosial pertama pada waktu pembentukan NKRI melalui penetapan Pancasila dan UUD 1945 sebagai landasan tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Rakyat berhak mendapatkan rasa aman, damai dan sejahtera dalam seluruh aspek kehidupannya. Oleh karena itu, tujuan utama pembentukan negara Indonesia adalah untuk melindungi dan mewujudkan hak-hak rakyat tersebut, sebagaimana diuraikan dalam Pembukaan UUD 1945.[]

---

[9] Undang-undang No.22 Tahun 1999, Pasal 22

UNIVERSITAS ISLAM RIAU

PEKANBARU

BAB IV

KEKUASAAN DAN KEPALA DAERAH

A. Hak dan Wewenang Kepala Daerah

Berbeda dengan dua undang-undang mengenai kepala daerah sebelumnya, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tidak mengenal lagi Kepala Daerah sebagai Wakil pemerintah pusat, kecuali Gubernur, meskipun gubernur masih bertindak sebagai wakil pemerintah pusat, namun mereka tidak lagi tugas dan wewenang yang sangat luas. Jika memperhatikan maksud butir g bagian penjelasan umum mengenai dasar pemikiran, tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, antara lain meliputi:

Pertama, melaksanakan tugas-tugas pemerintah tetentu yang dilimpahkn dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi, *Kedua,* menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah kabupaten/kota, *Ketiga,* melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belumdapt dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, dan *Keempat*, menjaga adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Khususnya butir d

tersebut, lebih dapat dikatakan bukan sebagai bentuk tugas dan wewenang melainkan sebagai suatu bentuk kewajiban, yaitu kewajiban untuk menjaga dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Gubernur berkewajiban untuk melaksanakan hal tersebut, oleh karena Gubernur merupakan pejabat otonomi daerah yang tertinggi di daerah. Memang undang-undang ini tidak lagi mengenal adanya hubungan herrki, namun melihat adanya tugas dan wewenang gubernur untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang Bersifat Lintas Daerah Kabupaten Kota.

Bertindak sebagai wakil pemerintahan pusat, Gubernur juga berwenang membina dan mengawasi Penyelenggaran Pemerintah Daerah, dan melakukan pengawasan pelaksanan administrasi kepegawaian dan karir diwilayahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan[1]. Adapun wilayah administrasi yang dimaksud merupakan wilayah administrasi yang mencakup kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat[2].

Pembina yang dimaksud di atas, merupakan pembinaan yang lebih ditekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan daerah otonom. Sedangkan pengawasan yang dimaksud lebih ditekankan pada pengawasan refresif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujutkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah [3].

---

[1] *Ibid*, Pasal 1 Butir 2 dan pasal 77
[2] *Ibid*, Pasal 9 ayat (3)
[3] *Ibid*, Bagian Penjelasan Umum Mengenai Pembinaan dan Pengawas.

Jelasnya pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh Gubernur, tidak mengurangi arti kebebasan daerah otonom yang bersangkutan. Daerah kabupaten/kota untuk membuat keputusan yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi daerahnya, tapi maksud kebebasan tersebut bukanlah bebas tanpa batas. Oleh karena, satu peraturan atau keputusan daerah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan *(instridjmet de wet)* yang lebih tinggi tingkatnya atau dengan kepentingan umum *(in stridj met het lgameen belng)*, peraturan atau keputusan daerah tersebut dapat ditangguhkan guna keperluan proses selanjutnya atau dibatalkan. Bentuk penangguhan *(schorsing)* dan pembatalan *(vernietiging)* inilah yang menjadi bagian dari pengawasan represif diatas.

Sungguhpun undang-undang ini hanya menempatkan Gubernur sebagai pemilik kedudukan rangkap, tetapi menurut Bagir Manan, hal itu sebenarnya masih dianggap tidak perlu. Alasan ketidak perluan tersebut menurutnya:

> *Pengalaman selama ini menunjukkan, Gubernur, Bupati, Walikota menjalankan fungsi rangkap menonjolkan diri sebagai wakil pusat (dekonsentrasi) dari pada sebagai pimpinan daerah otonomi. Di Negeri Belanda, Gubernur disebut Commisaris Van de koning adalah wakil mahkota, tapi yang menjalankan pemerintahan (yang bertangung jawab) adalah gedputeerde staten,bukan Gubernur. Yang menarik, dalam praktik, Gubernur lebih menampkan diri sebagai unsur ekonomi, walaupun secara hukum mewakili mahkota.*[4]

---

[4] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.* Hal. 130

Tapi seperti halnya di atas yakni adanya bentuk tugas dan wewenang yang harus dilakukan oleh Gubernur, penempatan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat masih dianggap perlu. Alasan tersebut ditambah lagi akibat yang ditemukan dalam implementasinya beberapa tahun belakangan ini. Oleh karena bupati/walikota hanya mempunyai hubungan pertanggungjawaban atas penyelenggaran Pemerintah Daerah langsung kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri, maka tidak jarang Bupati/Walikota mengambil kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan Gubernur, akhirnya timbullah berbagai kebijakan yang kontradiktif di daerah. Di sisi lain juga, adanya jarak yang panjang antara daerah Kabupaten/Kota dengan Pusat, tidak jarang menciptakan lemahnya pengawasan pusat itu pun hanya pengawasan represif, sementara Gubernur hanyalah dipandang sebagai pengawas terhadap administrasi kepegawaian dan karier pegawai saja. Kondisi inilah yang membuat Bupati/Walikota menjadi *over acting,* sehingga seringkali menjadikan dirinya sebagai "raja-raja kecil di daerah".

Berkedudukan sebagai Kepala Daerah Provinsi atau Kepala Daerah Kabupaten/Kota, Kepala Daerah juga memiliki beberapa tugas dan wewenang yang pada intinya berkisar pada wewenang penyelenggaraan Pemerintah Daerah atau eksekutif, seperti halnya mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, mengangkat Kepala Dinas dari PNS yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah, menetapkan keputusan untuk melaksanakan Perda dan atas

kuasa peraturan perundang- undangan lain yang berlaku, dan sebagainya.[5]

Melihat berbagai tugas dan wewenang Kepala Daerah di atas, jelaslah kalau Undang-undang ini berupaya menempatkan Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif sebagaimana yang dimaksud konsep pemisahan kekuasaan *(separation of power).* Terdapat dua indikasi untuk itu, yaitu: *Pertama,* Kepala Daerah bertugas dan berwenang menjalankan produk-produk yang dibuat oleh lembaga legislatif, seperti halnya maksud butir a dan f diatas. *Kedua,* Kepala Daerah menjalankan tugas dan wewenang yang bersifat *administrative*, seperti halnya maksud butir c, d, e dan g di atas. Indikasi tersebut semakin jelas dengan melihat ketentuan pasal 1 huruf b, Pasal 14 dan Pasal 30, yang menempatkan Kepala Daerah sebagai Pemerintah dalam arti sempit atau sebagai eksekutif daerah saja. Khususnya mengenai tugas dan wewenang menurut ketentuan butir b di atas, menurut Bagir Manan, ketentuan ini berhubungan dengan kedudukan dan hubungan keperdataan yang dilakukan daerah. oleh karena daerah adalah subjek hukum *(publiek rectrhtspersoon)* yang dapat melakukan atau terkena perikatan keperdataan.[6]

Upaya menuju konsep pemisahan kekuasaan *(separation of power)*, memang terlihat jelas dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, paling tidak pemisahan dalam arti formal, sebagaimana telah tersinggung dalam bagian Struktur

---

5 Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 44 ayat (1), Pasal 47, Pasal 61 ayat (7) Pasal 62 ayat (2), Pasal 68 ayat (2), Pasal 72 ayat (1) dan Pasal 95 ayat (3).

6 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.Cit.,* Hlm.131.

Pemerintahan Daerah di atas, dengan mengembalikan Kepala Daerah secara lebih terfokus pada fungsinya sebagai pelaksana produk legislatif dan fungsi administratif, maka diharapkan Kepala Daerah dan DPRD memiliki kedudukkan yang sama sejajar dalam sturktur pemerintahan daerah, dimana DPRD berkedudukan sebagai lembaga atau badan legislatif daerah dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai lembaga atau badan eksekutif daerah.

Tetapi dipandang dari sisi tugas dan wewenang yang dimiliki oleh keduanya, maka ungkapan sama tidak tepat untuk digunakan. Telah berulangkali ditegaskan dalam tulisan ini, bahwa yang lebih tepat digunakan adalah ungkapan "seimbang", karena "seimbang" tidaklah harus berarti sama. Jadi Kepala Daerah dan DPRD memiliki wewenang yang seimbang, tetapi tidak berarti sama karena memang tugas dan tanggung jawab masing-masing berbeda. Ada tiga alasan menurut Syaukani HR., Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, mengapa seorang lembaga legislatif berbeda tanggung jawab yurisdiksinya dengan seorang lembaga legislatif dan diterima sebagai *Primus Interpares.* Ketiga alasan tersebut, menurutnya, adalah:

a. Seorang Kepala Eksekutif mempunyai tugas dan kewenangan tidak hanya untuk membuat kebijaksanaan, tetapi juga mengimplementasikannya, dan mengadakan evaluasi terhadap kebijaksanaan tersebut. Sementara itu, DPRD hanyalah membentuk kebijaksanaan publik, dan hampir sama sekali tidak terlibat dalam implementasi kebijaksanaan tersebut.

b. Seorang Kepala Eksekutif mempunyai tanggungjawab dalam bidang sosial, ekonomi dan keuangan, serta politik karena memang dipilih untuk itu, sementara seorang anggota DPR/DPRD hanyalah memiliki tanggung jawab dalam bidang politik saja.
c. Seorang Kepala Eksekutif harus memiliki kapasitas yang sangat tinggi untk memobilisasi semua sumber daya yang ada di lingkungannya. Dia harus menggerakkan semua stafnya untuk terlibat secara maksimal, dan harus pula kreatif mendorong kegiatan ekonomi dan bisnis di daerahnya. Tugas-tuga seperti itu tidak merupakan hal-hal yang rutin yang dilakukan oleh DPRD. DPRD harus menyiapkan suasana politik lokal yang kondusif bagi masyarakat didaerahnya.[7]

Dengan demikian, meskipun antara DPRD dan Kepala Daerah memiliki kedudukan yang sejajar dalam struktur Pemerintah Daerah, tetapi keduanya memiliki tugas dan wewenang demikian juga seimbang. Oleh karena itu, dalam hal tertentu, boleh jadi Kepala Daerah memiliki hak yang tidak sama atau lebih besar dari DPRD. Misalnya, Kepala Daerah mendapatkan insentif atau gaji yang lebih besar dari DPRD berdasarkan sistem penggajian *(reward system)*, tentunya seimbang pula dengan tugas dan tanggung jawabnya yang juga lebih besar dari DPRD, bahkan dapat dipandang tidak memiliki rasa kepantasan dan keadilan *(ex aequo et bono)*, jika DPRD menuntut gaji atau pendapatan yang lebih tinggi atau sama dengan yang sama didapat oleh Kepala Daerah.

[7] Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*,Hlm. 247-248.

B. Kewajiban Kepala Daerah

Sebenarnya siapapun yang bertindak sebagai subjek hukum, baik orang *(natuurlijk persoon)* maupun badan hukum *(rechtspersoon),* otomatis menjadi pendukung hak dan kewajiban *(rechtsbevoegdheid)*. Akan tetapi, khususnya dalam hal kewajiban, Kepala Daerah begitu juga DPRD sebagai pelaksana kedaulatan yang diserahkan oleh rakyat tidak hanya memikul kewajiban yang sama seperti kewajiban asasi, perdata maupun publik, yang dimiliki oleh setiap warga negara (rakyat) biasa, dan juga tidak sama seperti badan hukum perdata lainnya yang hanya diadakan untuk kebutuhan yang menyangkut harta kekayaan *(vermogen)* saja, tetapi memiliki kewajiban dan tanggung jawab yang lebih selaku pemegang jabatan publik dalam arti pejabat negara *(politieke ambtsdrager)*. Jika pada rakyat biasa atau badan hukum perdata, kewajiban dijalankan untuk menghindari terjadinya bentrokan hukum yang ada pada dasarnya untuk menyelamatkan kepentingannya sendiri, maka pada pejabat publik, kewajiban dijalankan untuk menyelamatkan kepentingan bangsa dan negara, sebagaimana maksud konsep *walfare state.*

Oleh karena itu, menurut undang-undang ini, kewajiban-kewajiban yang harus dipikul oleh seorang Kepala Daerah, yaitu berbagai kewajiban yang terdiri dari; a. mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI sebagaimana cita-cita Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, b. memegang teguh Pancasila dan UUD

1945, c. menghormati kedaulatan rakyat, d. menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan, e. meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat, f. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat, g. mengajukan Raperda dan menetapkannya sebagai Perda bersama dengan DPRD, h. menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten/Kota, i. Menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran, dan j. memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD.[8]

C. Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah

Adanya hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah, tidak lain hanyalah sebagai upaya meningkatkan kinerja masing-masing sesuai fungsi dan wewenangnya. Tetapi pelaksanaan fungsi dan wewenang tersebut dipandang tidak berjalan efektif, bahkan cendrung disalah gunakan, jika tidak diadakan suatu mekanisme yang jadi penyeimbang diantara keduanya, dan mekanisme inilah yang dikenal dengan sebutan mekanisme *checks and balances.* Menurut Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, bahkan mekanisme *checks and balances* memberikan peluang kepada kedua lembaga, eksekutif dan legislatif, untuk saling mengontrol mengawasi dan mengimbangi.[9]

---

[8] Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 43, Pasal 44 dan Pasal 45.
[9] Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Op. Cit.,*Hlm. 257

Salah satu yang menonjol dari prinsip pelaksanaan mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, yaitu adanya pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, baik bentuk LPJ akhir tahun anggaran, LPJ akhir masa jabatan, maupun bentuk pertanggungjawaban untuk hal tertentu atas permintaan DPRD.

Perlunya pertanggungjawaban tersebut kepada DPRD, karena DPRD tidak terlibat langsung dalam penyelenggaraan bidang eksekutif daerah, apalagi menurut Undang-undang ini DPRD bukan lagi bagian dari Pemerintah Daerah karena hal itu menjadi fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai lembaga Eksekutif daerah apalagi menurut Undang-undang ini DPRD bukan lagi menjadi bagian dari Pemerintah Daerah karena hal itu menjadi fungsi dan wewenang lembaga legislatif daerah, meskipun bidang itu sebenarnya menjadi fungsi dan wewenang lembaga legislatif, namun pihak eksekutif ikut terlibat di dalamnya sebagai realisasi dari mekanisme *checks dan balances,* karena itu tidak diperlukan adanya pertanggungjawaban DPRD dalam bidang legislatif ini kepada Kepala Daerah.

Sebagai upaya untuk melakukan pengawasan dan penyeimbang kekuasaan, pertanggungjawaban yang disampaikan harus memiliki konsekuensi, yaitu adanya suatu beban yang harus dipikul oleh si penanggung jawab jika pertanggungjawabannya tidak diterima. Apabila konsekuensi tersebut tidak ada, maka bentuk pertanggungjawaban yang disampaikan bukanlah realisasi dari upaya *check and balances*, oleh karena tidak adanya pengaruh yang

timbul secara nyata dari pertanggungjawaban tersebut, diterima atau tidak, tetap sama saja. Kiranya pengalaman sebelumnya menjadi acuan bagi penetapan undang-undang untuk ini kembali memahami arti tanggung jawab, sebagai realisasi dari pelaksanaan *check and balances* antara DPRD dan Kepala Daerah.

Tetapi bentuk pertanggungjawaban disini khususnya dalam pertanggungjawaban Kepala Daerah pada setiap akhir tahun anggaran tetap sebagai realisasi dari mekanisme *checks and balances,* dan bukan bersifat subordinatif yang menempatkan DPRD berada diatas Kepala Daerah, oleh karena itu, konsekuensi yang diberikanpun sebatas bentuk upaya pengawasan dan penyeimbang, yang dalam Undang-undang dirumuskan dalam kalimat "DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden", jadi hanya berwenang mengusulkan dan tidak sampai memberhentikan, dan wewenang untuk memperhentikan ada pada Presiden. Dengan demikian jangan heran, jika dalam beberapa kes penolakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah yang berujung pada usul pemberhentian, tetapi tidak langsung diberhentikan oleh Presiden, seperti halnya kasus Walikota Surabaya/Bambang D.H.[10]

---

[10] Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Hari Sabarno menegaskan, meskipun telah dipecat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya, Bambang Dwi Hartono sampai saat ini sesuai dengan Surat Keputusan yang ada masih menjabat sebagai Walikota Surabaya. "dia tetap menjalankan tugas walikota secara penuh," kata Hari Sabarno usai memberikan Pidato pada acara Rapat Koordinasi Khususnya para Gubernur se-Indonesia di Hotel Sahid Jakarta. Harian Kompas, 17 Juli 2002.

Jika melewati dari batas wewenang untuk mengusulkan pemberhentian tersebut, dikuatirkan upaya yang dilakukan bukan lagi sebagai bentuk mekanisme *checks and balances,* tetapi tidak berwujud pada penyalahgunaan wewenang. Untuk itulah, undang-undang ini menentukan bahwa Presiden adalah pihak yang berwenang untuk memberikan kata akhir tentang penolakan pertanggungjawaban dari Kepala Daerah. Jadi, Presiden kedudukannya sebagai penengah atau wasit jika terjadi konflik antara DPRD dan Kepala Daerah.[11] Begitu juga menurut Bagir Manan, dalam hal DPRD menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah dan mengusulkn pemberhentiannya kepada Presiden, maka secara hukum *(rechtsbegrip)* Presiden dapat menolak usul itu, karena tidak ada ketentuan yang mewajibkan Presiden untuk menerima setiap usulan DPRD.[12]

Di samping adanya bentuk mekanisme *checks and balances*, hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah juga ditandai dengan adanya bentuk percampuaran kewenangan diantara kedua lembaga tersebut. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 sama seperti dua undang sebelumnya tidak sedikit menentukan adanya bentuk percampuran kewenanangan tersebut ditentukan bahwa Kepala Daerah dan DPRD bersama-sama memiliki kewenangan dalam suatu kegiatan, diantaranya dalam hal membentuk Perda, menetapkan APBD, mengangkat Sekretaris Daerah, dan lainnya.[13] Oleh karena itu, mempunyai kewenangan dalam

---

[11] Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Op.Cit.,* Hlm. 198

[12] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.Cit.,* Hlm. 90

[13] Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 18 ayat (1) huruf e dan f, Pasal 29 ayat (2), Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 69, Pasal 81 ayat (2), dan Pasal 85 (2).

satu kegiatan, biasanya ada bentuk distribusi kewenangan yang ditentukan secara jelas oleh peraturan perundang-undangan. Misalnya dalam hal penetapan Perda berkenaan dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, pihak yang berwenang menyetujui adalah DPRD.[14]

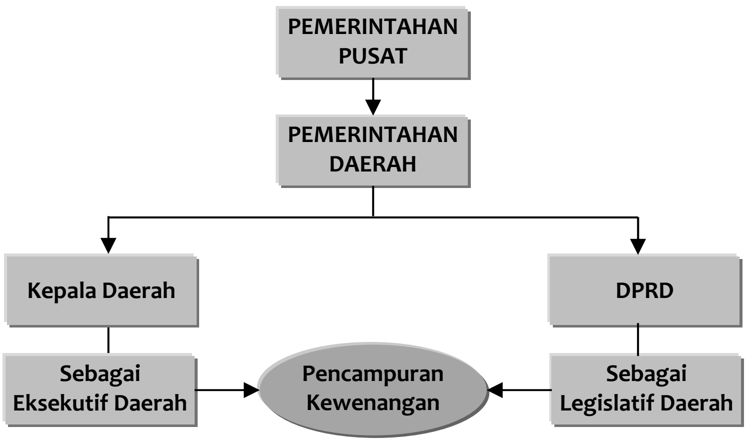
Dengan demikian, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 juga menentukan adanya beberapa bentuk pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, yaitu kekuasaan yang sepenuhnya diberikan kepada DPRD, kekuasaan yang sepenuhnya di berikan kepada Kepala Daerah, dan kekuasaan yang diberikan kepada kedua lembaga tersebut dalam bentuk pencampuran kewenangan.

Adapun bentuk kekuasaan lain dari Kepala Daerah, yakni sebagai wakil pemerintah, tidaklah merupakan bagian dari kekuasaan yang mempengaruhi pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, ada beberapa alasan yang ditemukan yaitu: 1. yang jadi wakil pemerintah pusat hanya pada Gubernur,[15] 2.Fungsi dan wewenang sebagai wakil pemerintah pusat hanya dalam bidang-bidang di luar fungsi dan wewenang otonomi suatu daerah, seperti menyelenggaran otonomi daerah yang bersifat lintas daerah Kabupaten/Kota, melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah Kabupaten/Kota, dan sebagainya. 3. tidak ditegaskan apa konsekuensi yang diterima oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah, jika pertanggungjawabannya tidak diterima

[14] *Ibid,* Pasal 69
[15] *Ibid,* butir g Bagian Penjelasan Umum Mengenai Dasar Pemikiran.

Presiden, sementara dalam tiga bentuk pemberhentian Kepala Daerah tidak ditemukan adanya maksud konsekuensi tersebut. Oleh karena itu, lebih tepat dikatakan bahwa hanya ada tiga bentuk pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah. ketiga bentuk distribusi itu dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar Bentuk Pendistribusian Kekuasaan Antara DPRD Dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999



Catatan : Arah mata panah menunjukkan hubungan mempengaruhi langsung (→).

Memang Kepala Daerah tidak lagi memiliki kekuasaan ganda, yakni sebagai alat Pemerintah Daerah dan alat Pemerintah Pusat, dimana kedudukan yang terakhir ini sebelumnya menentukan bahwa Kepala Daerah dapat mempengaruhi kekuasaan DPRD, langsung maupun tidak

langsung. Namun yang terjadi malah sebaliknya, dimana DPRD dapat mempengaruhi kekuasaan Kepala Daerah secara langsung, oleh karena DPRD adalah pihak yang berwenang, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian, memilih dan memberhentikan, dan menerima dan menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah. Sementara Kepala Daerah tidak dapat melakukan upaya mengimbangi kekuasaan DPRD tersebut. Jika demikian adanya berarti dominasi kekuasaan berada di tangan DPRD. Lalu, apabila masih terjadinya dominasi antara keduanya, sekaligus juga menunjukkan bahwa pendistribusian kekuasaan antara keduanya masih tidak seimbang.[]

YAYASAN SYECH WALID THAIB SALEH INDRAGIRI

اهل السنة والجماعة

TEMBILAHAN - INHIL - RIAU

BAB V

HUBUNGAN DPRD DAN KEPALA DAERAH MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004

A. Lahirnya UU No. 32 Tahun 2004

Wacana untuk merevisi UU No. 22 Tahun 1999 sebenarnya telah berlangsung sejak pertengahan tahun 2002-an, namun baru menguat diperbincangan publik pada awal tahun 2004, setelah ada persetujuan dari DPR untuk melakukan upaya revisi tersebut. Akhirnya, pada bulan Oktober 2004, menjelang berakhirnya kekuasaan pemerintahan Presiden Megawati, pemerintah bersama-sama DPR menyepakati Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagai undang-undang di bidang pemerintahan daerah yang baru menggantikan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Undang-undang ini kemudian menjadi sandaran makro bagi penerapan kebijakan desentralisasi pemerintah kepada daerah hingga sekarang.

Secara mendasar Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 telah menjadi tonggak demokratisasi lokal dengan adanya sistem pemilihan Kepala Daerah secara langsung

(Pilkada Langsung). Namun demikian, dalam proses penyusunan undang-undang, kita tidak bisa menafikan banyaknya kepentingan politik serta proses legislasinya yang belum tuntas, sehingga banyak hal substantif dalam undang-undang ini bersifat multitafsir dan menjadi celah terhadap praktik penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang antidemokrasi. Dalam banyak kesempatan, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dipandang sebagai pintu masuk kembalinya peran pemerintah pusat secara signifikan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah (resentralisasi).

Terdapat banyak alasan yang melatarbelakangi mengapa Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 perlu direvisi. Mulai dari alasan yang bersifat normatif-konstitusional hingga pengalaman empirik yang menunjukkan timbulnya berbagai masalah terkait dengan implementasi UU No. 22 Tahun 1999 itu sendiri.

B. Problematika yang Terdapat Pada UU No. 22 Tahun 1999

Pertama, secara normatif, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 perlu direvisi karena sandaran konstitusionalnya telah berubah. Sebagaimana diketahui, Sidang Tahunan MPR RI pada tanggal 10 Agustus 2002 telah menghasilkan perubahan keempat konstitusi Negara. Salah satu perubahan tersebut terkait dengan Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam naskah UUD 1945 hasil amandemen, ketentuan Pasal 18 telah mengalami penjabaran lebih detil dari naskah aslinya dengan menyebutkan sejumlah prinsip-prinsip otonomi bagi

penyelenggaraan pemerintahan daerah.[1] Dengan demikian, revisi terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 merupakan konsekuensi dari perubahan konstitusi tersebut. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 didasarkan pada UUD 45 sebelum amandemen, sementara penggantinya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 didasarkan pada format konstitusi hasil amandemen. Sebelumnya, MPR telah pula menetapkan rekomendasi berkaitan penyelenggaraan otonomi daerah melalui Tap MPR No. IV Tahun 2000, dan kemudian diperkuat kembali melalui Tap MPR No. VI Tahun 2002.[2] Perubahan pada aras konstitusi dan amanat ketetapan MPR inilah yang menjadi dasar normatif bagi pemerintah dan DPR untuk merevisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.

Kedua, adanya keinginan untuk mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah (Pilkada). Sebagaimana diketahui, salah satu perubahan fundamental yang juga terjadi pada amandemen konstitusi adalah ketentuan mengenai pengisian jabatan kepala daerah; dimana: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis."[3] Frase "dipilih secara demokratis" mengindikasikan bahwa proses yang berlangsung selama ini masih jauh dari nilai demokratis. Berangkat dari amanat untuk memilih kepala

---

[1] Sebagai perbandingan, Pasal 18 dalam naskah asli UUD 1945 hanya terdiri dari 1 (satu) pasal, setelah melalui perubahan keempat berubah menjadi 3 (tiga) pasal dan 11 (sebelas) ayat ketentuan.

[2] Lihat Tap MPR No. IV Tahun 2000 dan Tap MPR No. VI Tahun 2002 tentang Rekomendasi tentang Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Sebagian dari argumentasi normatif ini pernah pula termuat dalam "UU 32 Tahun 2004 Mengulang Orba," laporan *Pikiran Rakyat,* 22 April 2005.

[3] Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hasil amandemen, cetak tebal oleh Penulis.

daerah secara demokratis inilah kemudian menggelinding wacana agar kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, mengikuti ketentuan Pemilu Presiden/Wakil Presiden yang sebelumnya telah ditetapkan untuk dipilih secara langsung berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003.

Menurut Ferry Mursyidan Baldan bahwa bagi kalangan DPR saat itu, keinginan untuk mengatur pemilihan Kepala Daerah secara demokratis ini merupakan argumentasi pokok perlunya revisi terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.[4] Kendati konstitusi tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa Pilkada dilakukan secara langsung, tetapi dalam konteks pembahasan mekanisme Pilkada tersebut, keinginan untuk memilih kepala daerah secara langsung dan mengarah ke figur merupakan aspirasi yang sangat kuat sejalan dengan tuntutan reformasi. Semangat ini berbeda dengan ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, dimana kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) masih dipilih dan ditetapkan oleh DPRD,[5] bukan oleh rakyat secara langsung.

Ketiga, adanya pandangan dari pemerintah terhadap jalannya otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang tidak terkontrol dan mengarah pada terbentuknya oligarki kekuasaan di daerah sehingga membahayakan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia. Menurut Dr. Alfitra Salam, Peneliti Puslitbang

---

[4] YAPIIKA, Konteks Historis Perubahan Undang-undang Pemerintah Daerah (UU No. No. 22 Tahun 1999 Menjadi UU No. 32 Tahun 2004), Jakarta. Tahun 2006.

[5] Lihat UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 34.

Politik dan Kewilayahan LIPI bahwa “Sebenarnya kalangan DPR waktu itu hanya mengusulkan revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang menyangkut tentang Pilkada karena ini perintah amandemen”.[6] Ini pula yang membedakan draf UU yang diajukan DPR dengan pemerintah, dimana DPR lebih fokus pada persoalan Pilkada langsung, tidak menyoroti masalah lain terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah; sedangkan pemerintah melakukan perubahan secara komprehensif.[7]

Pergeseran arah pembahasan, dari yang semula dimaksudkan sebagai revisi terbatas pada pembahasan mekanisme Pilkada, ini merupakan keberhasilan pemerintah untuk menggiring DPR untuk mengagendakan pembahasan revisi atau perubahan UU No. 22 Tahun 1999 secara menyeluruh. Waktu itu, Dirjen Otonomi Daerah Depdagri Oentarto Sindung Mawardi, menilai bahwa usulan revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang hanya menyangkut Pilkada belumlah komprehensif. Oleh karena itu, perlu pula disentuh aspek-aspek lain dari undang-undang otonomi daerah tersebut. Lantas, pemerintah mulai melakukan sosialisasi perlunya revisi undang-undang otonomi daerah, mengingat pelaksanaan otonomi daerah dinilai telah kebablasan.[8]

Fenomena otonomi daerah yang kebablasan ini pun kemudian berkembang menjadi dalih yang justru lebih

---

[6] YAPIIKA, *Op.Cit*. Hlm. 7.

[7] Lihat DPR “Salip” Pemerintah Siapkan Revisi UU No. 22 Tahun 1999. Laporan Kompas, 11 November 2003.

[8] Lihat *Tarik Ulur UU Otonomi Daerah,* Laporan Utama *Forum Keadilan,* Edisi No. 32, 4 Januari 2004.hal. 33.

"populer" ketimbang alasan normatif lainnya. Dalam pandangan pemerintah, pelaksanaan otonomi yang didasarkan pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menimbulkan sejumlah ekses yang tidak menguntungkan dan oleh karena itu perlu ditata kembali. Menurut Made Suwandi, Direktur Urusan Pemerintahan Daerah Depdagri, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 merupakan paradoks dari undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya (Undang-Undang No. 5 Tahun 1974) dan memunculkan perubahan yang luar biasa. Dilihat dari elemen dasar pemerintahan, berbagai urusan yang semula urusan pemerintah pusat tiba-tiba dibawa ke daerah semua seperti urusan kelembagaan, personil, kewenangan, hubungan antara DPRD dengan kepala daerah. Perubahan-perubahan ini bersifat drastis, sementara kesiapan untuk menampung perubahan itu tidak ada.

Kondisi di atas menimbulkan kegamangan di kedua belah pihak: pemerintah pusat dan daerah. Di satu sisi, pemerintah pusat gamang karena kewenangannya diambil secara tiba-tiba, di sisi lain daerah juga gamang karena tiba-tiba tanggungjawab kewenangannya menjadi besar sekali. Akibatnya, bukannya terjadi inkorporasi dalam pelaksanaan otonomi *hand in hand,* antara pusat dengan daerah, tetapi malah terjadi hubungan yang diametrik. Pusat merasa kewenangannya diambil dan lupa melakukan supervisi dan fasilitasi, sementara daerah juga merasa bahwa pusat bersikap setengah hati. Ibarat kepalanya di lepas ekornya dipegang. Akhirnya, pelaksanaan otonomi di daerah pun jalan sendiri-sendiri. "Yang paling parah adalah undang-undang

sektor. Semuanya belum direformasi sesuai dengan jiwa otonomi. Undang-undang otonominya mengatakan harus didesentralisasikan, sementara undang-undang sektornya mengatakan tidak desentralisasi sehingga menyebabkan tabrakan dan terjadi rebutan kewenangan."[9]

C. Beberapa Perubahan Dalam UU No. 22 Tahun 1999

Sebagai contoh, rebutan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah terjadi dalam hal pengelolaan pelabuhan. Di satu sisi, pemerintah pusat telah menyerahkan pengelolaan pelabuhan umum kepada PT. Pelindo serta menunjuk unit pelaksana tugas dan satuan kerja pelabuhan. Namun di sisi lain, pemerintah daerah merasa berhak mengatur pelabuhan umum sejalan dengan kewenangan yang diatur dalam PP No. 25 Tahun 2000. Di Provinsi Kalimantan Timur, bahkan, persoalan ini semakin meruncing ketika 57 kabupaten/kota yang tergabung dalam Forum Deklarasi Balikpapan (FDB) berencana merebut pengelolaan pelabuhan dari PT. Pelindo, dan membuat Perda sendiri tentang kepelabuhanan.[10]

Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang terkesan tidak terkontrol, sebagaimana sinyalemen Depdagri, diakui memang ada benarnya. Selain tarik-menarik antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan pelabuhan sebagaimana contoh di atas, dalam pengaturan pegawai misalnya,

---

[9] YAPIIKA, *Op.Cit*. Hlm. 9

[10] Lihat "Daerah Tidak Berhak Ambil Alih Perusahaan." Laporan *Kompas,* 12 Agustus 2004. Lihat pula"Investasi Kepelabuhan masih Terhambat." Laporan *Kompas,* 13 Oktober 2004.

sering pula terjadi kasus dimana daerah mengatur pegawai berdasarkan kemauan kepala daerahnya; bukan didasarkan pada kapasitas dan kompetensi. Lebih dari itu, muncul pula fundamentalisme daerah yang semakin kuat yang sering diistilahkan "putra daerah" dalam mengisi kekosongan berbagai jabatan publik. Oleh karena itu, pemerintah memandang perlu untuk menata kembali dan melakukan penyempurnaan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dengan cara menarik kembali kewenangan yang dinilai sudah lepas kontrol tersebut.[11] Termasuk di dalamnya pengaturan kembali tata-hubungan antara Gubernur dengan bupati/walikota, konsep pertanggungjawaban kepala daerah melalui LPJ, dan hubungan kewenangan antar daerah, baik antar daerah kabupaten/kota maupun kabupaten/kota dengan provinsi. Dalam perspektif pemerintah, hal-hal ini menjadi alasan kuat yang melatarbelakangi mengapa Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 perlu direvisi.

Bila dibuat peta, meminjam istilah Robert E. Jaweng,[12] polemik yang terjadi seputar revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 terbagi atas tiga kubu: (1) kelompok kontrarevisi, terdiri atas asosiasi-asosiasi pemerintahan daerah, (2) kelompok prorevisi, terutama Depdagri dan pelaku bisnis, dan (3) kelompok tengah, sebutlah sebagai kelompok pro dengan *reserve*; setuju revisi secara berdasar dan didahului dengan evaluasi komprehensif, diusung oleh para pegiat/ peneliti otonomi daerah dan LSM).

---

[11] *Ibid.*

[12] Lihat Robert Endi Jaweng,."Ihwal Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999." Artikel pada *Kompas,* 20 Desember 2004.

Pihak-pihak yang menentang, terutama berasal dari daerah-daerah kabupaten/kota, menilai bahwa wajar jika pelaksanaan otonomi daerah masih terdapat kekurangan di sana-sini. Sebab, implementasi peraturan ini setelah melalui tahap transisi (1999-2001) yang baru berjalan tiga tahun, saat itu tengah menginjak tahap instalasi (2002-2003). Mereka berpandangan bahwa konsolidasi baru terjadi pada tahun 2004-2007. Setelah tahap terakhir itulah evaluasi terhadap otonomi daerah baru dapat dilakukan, dan jika kemudian dalam evaluasi tersebut memerlukan penyempurnaan guna pelaksanaan otonomi daerah, daerah pun menyambut baik.[13] Lebih dari itu, daerah sendiri menangkap aroma sentralisasi sangat kuat dalam naskah revisi undang-undang yang diajukan oleh Depdagri. Dalam sebuah sarasehan yang berlangsung dalam Kongres Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) di Lombok, NTB, pada September 2003, misalnya, kritik terhadap aroma sentralisasi ini sempat terlontar.

Dalam draf revisi tersebut, rumusan mengenai konsep desentralisasi, otonomi, dan daerah otonom, ditengarai akan meredusir otonomi daerah dimana otonomi bukan dipandang sebagai hak penuh daerah untuk memutuskan berdasarkan preferensi lokal, melainkan memikul kewajiban dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat. Prinsip ini bukan merupakan konsekuensi devolusi yang melahirkan pemerintah otonom, melainkan sebagai delegasi beban yang membawa konsekuensi lahirnya pemerintahan

---

[13] Lihat *Tarik Ulur Revisi UU Otonomi Daerah,* Laporan Utama *Forum Keadilan,* Edisi No. 32, 4 Januari 2004. Hlml. 33.

di daerah seperti yang pernah dikonsepkan dalam Undang-Undang No. 5/1974.[14] Padahal, Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah tersebut justru secara fundamental telah diubah melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.

Dalam rumusan yang sentralistik tersebut, pemerintah rupanya berpijak pada pemikiran bahwa revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 merupakan upaya untuk memperteguh negara kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, konsepsi otonomi daerah mengandung nilai *unitaris* dan desentralisasi teritorial. Nilai *unitaris* diwujudkan dalam pandangan bahwa tidak ada kesatuan pemerintah lain yang bersifat "negara" di dalam negara. Oleh karena itu, kesatuan Pemerintah Derah merupakan bentukan pemerintah (pusat) dan –bahkan, dapat dihapus melalui proses hukum. Dalam konteks ini, desentralisasi dipandang sebagai suatu bentuk penyerahan atau pengakuan "urusan" pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat setempat. Kebijakan desentralisasi dilakukan oleh pemerintah, sedangkan penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dengan demikian, desentralisasi dan otonomi daerah tidak dipahami sebagai "pengakuan terhadap daerah dan pembagian kekuasaan-kewenangan, tetapi penyerahan wewenang penanganan urusan pemerintah kepada daerah untuk menjadi urusan otonomi daerah dalam kerangka NKRI." Dalam pandangan ini, hak dan kewajiban telah

[14] Sutoro Eko, sebagaimana dikutip *Kompas,* tanggal 23 September 2003.

direduksi hanya menjadi "urusan" yang diserahkan, dan desentralisasi pun tereduksi sedemikian rupa sehingga menjadi sekedar pembentukan daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah.[15]

Substansi lain yang juga mendapat sorotan kritis dalam draf revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 adalah pertanggungjawaban kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Lagi-lagi ini menegaskan aroma sentralisasi dalam revisi undang-undang pemerintahan daerah. Adanya ketentuan kepala daerah yang dipilih rakyat tetapi diwajibkan bertanggungjawab kepada presiden akan membuka peluang kesewenang-wenangan presiden terhadap kepala daerah terpilih yang bukan berasal dari partainya.[16] Pertanggungjawaban kepala daerah kepada Presiden akan membuat kembalinya sentralisasi kekuasaan yang selama Orde Baru membuat daerah tidak berdaya.[17] Lebih dari itu, adanya akuntabilitas vertikal semacam ini telah membuat logika demokrasi yang tidak konsisten. Di satu sisi, pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, tetapi di sisi lain, ia tidak bertanggungjawab secara horisontal ke bawah, tetapi malah ke atas: Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Mendagri, Bupati/Walikota juga bertanggungjawab kepada Mendagri melalui Gubernur, dan Kepala Desa bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota

---

[15] Lihat Sutoro Eko, "Mengkaji Ulang NKRI." Artikel pada *Kompas,* 10 Februari 2004.

[16] Djohermansyah Djohan, sebagaimana dikutip *Koran Tempo,* 27 September 2003.

[17] Lihat "Sentralisasi di Tengah Semangat Desentralisasi." Tajuk *Media Indonesia,* 13 September 2003.

melalui Camat. Hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi dan demokrasi lokal yang hendak dibangun haruslah ”terkendali” dan ”terpusat” untuk memelihara integrasi nasional tanpa diganggu oleh bayang-bayang separatisme maupun demokrasi lokal yang kebablasan.[18]

Besarnya kewenangan daerah yang tanpa kontrol, memang cenderung memunculkan Perda-Perda bermasalah. Menurut catatan Depdagri, sejak tiga tahun pelaksanaan otonomi daerah telah terbit tak kurang 10 ribu Perda di seluruh provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia. Dari jumlah tersebut 700 diantaranya bermasalah dan tidak layak terbit. Sebanyak 206 dari 700 menghambat dunia investasi, sisanya lebih karena bertentangan dengan peraturan di atasnya dan menciptakan tumpang tindih.[19] Lahirnya Perda-Perda bermasalah ini dikarenakan disamping prosesnya tidak melibatkan publik secara luas, juga karena SDM pembuat Perda, khususnya DPRD, tidak memadai, serta perilaku pejabat daerah yang keliru memaknai otonomi daerah. Sekedar menunjuk contoh, Perda-Perda bermasalah antara lain terjadi di Provinsi Sumatera Barat. Pada tahun 2002, APBD Sumatera Barat menganggarkan berbagai tunjangan kepada Anggota Dewan seperti pembelian *spring bed* (Rp 14 juta), tunjangan meja rias (1,5 juta), kursi tamu (18 juta), lemari buku (3,25 juta) dan tunjangan asuransi 2,5 juta per bulan yang mengakibatkan defisit anggaran. Untuk menutupi defisit, diterbitkanlah Perda mengenai pungutan,

---

[18] Sutoro Eko. “Mengkaji Ulang NKRI.” *op.cit.*

[19] Lihat *Kompas,* 14 Agustus 2003.

diantaranya pungutan air tanah dan air permukaan, Perda retribusi bahan bakar kendaraan bermotor, dan retribusi kesehatan.

Demikian pula di Provinsi Lampung, terdapat Perda No. 6 Tahun 2000 untuk komoditas yang keluar dari Provinsi Lampung harus ijin dan membayar retribusi. Di Kabupaten Pasaman melalui Perda 14 Tahun 2000 mengenakan retribusi kepada pasar, grosir dan pertokoan sebesar Rp 5.000 per hari. Di Bengkulu ada Perda pungutan untuk masyarakat yang mengambil sayuran di hutan, dan bahkan di Kabupaten Cirebon ada Perda yang memberlakukan pungutan kepada pengamen.[20]

Sinyalemen munculnya Perda-Perda bermasalah ini diperkuat oleh pernyataan ICW, bahwa pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 memunculkan tiga isu utama dalam penyimpangan kekuasaan secara hampir seragam di berbagai daerah, yakni:

Pertama, maraknya politik uang dalam Pilkada, *kedua,* pengesahan APBD yang tidak pro-rakyat, dan *ketiga,* penerbitan peraturan tentang pungutan di luar pajak untuk menggemukkan PAD[21]

Pemerintah pusat tidak membuat acuan terkait dengan implementasi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, padahal peraturan ini memerlukan ratusan aturan pendukung seperti

---

[20] Lihat Fajrimei A. Gofar. "Perda Bermasalah atau Perda Dipermasalahkan?" Artikel pada *Kompas,* 26 Agustus 2003.

[21] Teten Masduki, Koordinator ICW, sebagaimana dikutip *Kompas,* 28 Agustus 2005.

PP dan Keppres sebagai acuan supervisi dan pengawasan. Akibat lebih jauh bisa diduga: kesalahan demi kesalahan di daerah terus terjadi seperti Perda-Perda yang bermasalah, prioritas pembangunan keliru, dan seterusnya. "Ini yang dipakai sebagai alasan bahwa otonomi gagal, padahal yang gagal adalah pemerintah pusat melaksanakan otonomi," paparnya.[22] Kesalahan ini ditimpakan kepada daerah, lalu dijadikan dasar pembenaran untuk mengubah undang-undang dengan maksud untuk menarik lagi kekuasan ke Pemerintah Pusat melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang menurut Ryaas, justru lebih ganas dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang telah diganti oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Namun demikian, Ryaas Rasyid sendiri sejak awal bukanlah orang yang anti revisi. Terhadap rencana pemerintah melakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tersebut, Ryaas menyatakan akan mendukung revisi jika tujuannya memperkuat desentralisasi, bukan sebaliknya melakukan resentralisasi.[23]

Dalam konteks itulah, dalam pandangan pemerintah, revisi dimaksudkan untuk lebih menciptakan kompromi antara ekstrem desentralisasi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan ekstrem sentralisasi di Undang-Undang No. 5 Tahun 1974. Dengan kata lain, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mencoba mencari jalan tengah, yang seolah-olah kalau disikapi sekarang seperti jadi resentralisasi.

---

[22] Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*

[23] Lihat "Ryaas Rasyid: Pemerintah Pusat Sumber Distorsi Otonomi Daerah." Laporan *Kompas*, 5 Februari 2003.

D. Pergeseran Struktur Pemerintahan Di Daerah

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak berbeda dengan undang-undang sebelumnya, yang menentukan adanya dua lembaga kekuasaan, yaitu DPRD dan Kepala Daerah sebagai pemerintah daerah. Hal yang umum digunakan, seperti kebanyakan negera lainnya, bahwa pemerintahan daerah yang terdiri dari sekurang-kurangnya Kepala Daerah dan DPRD[24] yang bertujuan menyelenggarakan pelayanan dan pengaturan umum dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.[25] Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan, Pasal 24 ayat (5).

Dari struktur antara lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, jelas terjadi perbedaan yang besar antara Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dengan undang-undang sebelumnya. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak saja memperjelas makna pemerintahan dalam arti luas dan arti sempit, atau arti pemerintahan daerah, tetapi juga memperjelas kedudukan masing-masing lembaga Kepala Daerah. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah[26] sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan DPRD. DPRD

---

[24] UU No 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat (3)
[25] *Ibid*, Pasal 24 (1).
[26] UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 1 ayat (3)

berkedudukan sebagai lembaga atau Badan Legislatif Daerah dan Pemerintahan Daerah berkedudukan sebagai Badan Eksekutif Daerah diartikan sebagai Pemerintah dalam arti sempit, yakni suatu lembaga yang mengurus bidang eksekutif, yang terdiri dari atas Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya diluar DPRD.[27] Dengan demikian dalam struktur pemerintahan daerah, seperti sebelumnya.

Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 pemilihan Kepala Daerah di pilih oleh DPRD namun dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.[28] Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD. Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat. [29]

Sebagai Kepala daerah, lembaga ini baik Gubernur, Bupati atau Walikota tidak bertanggung jawab kepada DPRD lagi, namun pertanggungjawaban kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Di satu sisi,

---

[27] *Ibid,* pasal 1 ayat (3) dan (4) , pasal 3 ayat (1) huruf a dan b
[28] *Ibid*, Pasal 56 ayat (1)
[29] UU No. 32 tahun 2004, pasal 57, ayat (1), (2) dan (3)

pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, tetapi di sisi lain, ia tidak bertanggungjawab secara horisontal ke bawah, tetapi malah ke atas: Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Mendagri, Bupati/Walikota juga bertanggung jawab kepada Mendagri melalui Gubernur, dan Kepala Desa bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat.

Inisiatif DPR untuk menyusun mekanisme Pilkada secara langsung merupakan langkah yang membuat semua kalangan *happy*, karena ini sesuai tuntutan reformasi. Baru setelah Undang-Undang 32 Tahun 2004 disahkan pada Oktober 2004 dan masyarakat mendapatkan sosialisasi yang utuh terhadap undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah ini, muncul polemik yang penting terkait dengan pasal-pasal Pilkada. Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat yaitu : a. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; b. setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah; c. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat; d. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun; e. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter; f. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih; g. tidak

sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; h. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya; i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan; j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara. k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; l. tidak pernah melakukan perbuatan tercela; m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak; n. menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri; o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; dan p. tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah.[30]

Untuk peserta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dimana partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calonnya apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum

---

[30] *Ibid*, Pasal 58

anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat, dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.

Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat. Partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan pasangan calon, wajib menyerahkan:

a. Surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau pimpinan partai politik yang bergabung;
b. Kesepakatan tertulis antarpartai politik yang bergabung untuk mencalonkan pasangan calon;
c. Surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau para pimpinan partai politik yang bergabung;
d. Surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan;
e. Surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;
f. Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

g. Surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
h. Surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya;
i. Surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
j. Kelengkapan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58; dan
k. Naskah visi, misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.[31]

Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon dan pasangan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh partai politik atau gabungan partai politik lainnya. Masa pendaftaran pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran pasangan calon.

Pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) diteliti persyaratan administrasinya dengan melakukan klarifikasi kepada instansi pemerintah yang berwenang dan menerima masukan dari masyarakat

[31] *Ibid*, Pasal 59 ayat (5)

terhadap persyaratan pasangan calon. Hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan secara tertulis kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan, paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal penutupan pendaftaran. Apabila pasangan calon belum memenuhi syarat atau ditolak karena tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan/atau Pasal 59, partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan calon diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki surat pencalonan beserta persyaratan pasangan calon atau mengajukan calon baru paling lambat 7 (tujuh) hari sejak saat pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPUD.

KPUD melakukan penelitian ulang kelengkapan dan atau perbaikan persyaratan pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan sekaligus memberitahukan hasil penelitian tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan. Apabila hasil penelitian berkas pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak memenuhi syarat dan ditolak oleh KPUD, partai politik dan atau gabungan partai politik, tidak dapat lagi mengajukan pasangan calon.[32]

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (2) dan ayat (4), KPUD menetapkan pasangan calon paling kurang 2 (dua) pasangan calon yang dituangkan dalam Berita Acara Penetapan pasangan calon. Pasangan calon yang telah ditetapkan sebagaimana

---

[32] *Ibid,* Pasal 60, ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

dimaksud pada ayat (1) diumumkan secara luas paling lambat 7 (tujuh) hari sejak selesainya penelitian. Terhadap pasangan calon yang telah ditetapkan dan diumumkan, selanjutnya dilakukan undian secara terbuka untuk menetapkan nomor urut pasangan calon. Penetapan dan pengumuman pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat final dan mengikat.[33]

Partai politik atau gabungan partai politik dilarang menarik calonnya dan/atau pasangan calonnya, dan pasangan calon atau salah seorang dari pasangan calon dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPUD. Apabila partai politik atau gabungan partai politik menarik calonnya dan/atau pasangan calon dan/atau salah seorang dari pasangan calon mengundurkan diri sebagaimana dimaksud pada ayat (1), partai politik atau gabungan partai politik yang mencalonkan tidak dapat mengusulkan calon pengganti.[34]

Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap sejak penetapan calon sampai pada saat dimulainya hari kampanye, partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap dapat mengusulkan pasangan calon pengganti paling lambat 3 (tiga) hari sejak pasangan calon berhalangan tetap dan KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat 4 (empat) hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan. Dalam hal salah 1 (satu) calon atau pasangan

[33] *Ibid,* Pasal 61, ayat (1), (2), (3) dan (4)
[34] *Ibid,* Pasal 62, ayat (1) dan (2)

calon berhalangan tetap pada saat dimulainya kampanye sampai hari pemungutan suara dan masih terdapat 2 (dua) pasangan calon atau lebih, tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilanjutkan dan pasangan calon yang berhalangan tetap tidak dapat diganti serta dinyatakan gugur.

Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya kampanye sampai hari pemungutan suara sehingga jumlah pasangan calon kurang dari 2 (dua) pasangan, tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ditunda paling lambat 30 (tiga puluh) hari dan partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap mengusulkan pasangan calon pengganti paling lambat 3 (tiga) hari sejak pasangan calon berhalangan tetap dan KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat 4 (empat) hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan.[35]

Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap setelah pemungutan suara putaran pertama sampai dimulainya hari pemungutan suara putaran kedua, tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ditunda paling lambat 30 (tiga puluh) hari. Partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap mengusulkan pasangan calon pengganti paling lambat 3 (tiga) hari sejak pasangan calon berhalangan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

---

[35] *Ibid,* Pasal 63, ayat (1), (2) dan (3)

dan KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat 4 (empat) hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan.[36]

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap pelaksanaan. Masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan; b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah; c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah; d. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS; e.Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.[37]

Kampanye dilaksanakan sebagai bagian dari penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kampanye dilakukan selama 14 (empat belas) hari dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum hari pemungutan suara. Kampanye diselenggarakan oleh tim kampanye yang dibentuk oleh pasangan calon bersama-sama partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon. Tim kampanye didaftarkan ke KPUD bersamaan dengan pendaftaran pasangan calon. Kampanye dilakukan secara bersama-sama atau secara terpisah oleh pasangan calon dan/atau oleh tim kampanye. Penanggung jawab kampanye adalah pasangan calon, yang pelaksanaannya dipertanggungjawabkan oleh tim kampanye.

---

[36] *Ibid*, Pasal 64 ayat (1) dan (2)
[37] *Ibid*, Pasal 65 ayat (1) dan (2)

Tim kampanye juga dapat dibentuk secara berjenjang di provinsi, kabupaten/kota bagi pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur dan kabupaten/kota dan kecamatan bagi pasangan calon Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Dalam kampanye, rakyat mempunyai kebebasan untuk menghadiri kampanye. Jadwal pelaksanaan kampanye ditetapkan oleh KPUD dengan memperhatikan usul dari pasangan calon.

Kampanye dapat dilaksanakan melalui: a. pertemuan terbatas; b. tatap muka dan dialog; c. penyebaran melalui media cetak dan media elektronik; d.penyiaran melalui radio dan/atau televisi; e. penyebaran bahan kampanye kepada umum; f. pemasangan alat peraga di tempat umum; g. rapat umum; h. debat publik/debat terbuka antarcalon; dan/atau i. kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan. Pasangan calon wajib menyampaikan visi, misi, dan program secara lisan maupun tertulis kepada masyarakat. Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah berhak untuk mendapatkan informasi atau data dari pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Penyampaian materi kampanye dilakukan dengan cara yang sopan, tertib, dan bersifat edukatif. Penyelenggaraan kampanye dilakukan di seluruh wilayah provinsi untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan di seluruh wilayah kabupaten/kota untuk pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota.[38]

---

[38] *Ibid*, Pasal 76 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

Media cetak dan media elektronik memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menyampaikan tema dan materi kampanye. Media elektronik dan media cetak wajib memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk memasang iklan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam rangka kampanye. Pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menggunakan fasilitas umum. Semua yang hadir dalam pertemuan terbatas atau rapat umum yang diadakan oleh pasangan calon hanya dibenarkan membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut pasangan calon yang bersangkutan. KPUD berkoordinasi dengan pemerintah daerah untuk menetapkan lokasi pemasangan alat peraga untuk keperluan kampanye. Pemasangan alat peraga kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (5) oleh pasangan calon dilaksanakan dengan mempertimbangkan etika, estetika, kebersihan, dan keindahan kota atau kawasan setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemasangan alat peraga kampanye pada tempat yang menjadi milik perseorangan atau badan swasta harus seizin pemilik tempat tersebut. Alat peraga kampanye harus sudah dibersihkan paling lambat 3 (tiga) hari sebelum hari pemungutan suara.[39]

Dalam kampanye dilarang: a. mempersoalkan dasar negara Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon kepala daerah/

---

[39] *Ibid*, Pasal 77 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7) dan (8)

wakil kepala daerah dan/atau partai politik; c. menghasut atau mengadu domba partai politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat; d. menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau partai politik; e. mengganggu keamanan, ketenteraman, dan ketertiban umum; f. mengancam dan menganjurkan penggunaan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dari pemerintahan yang sah; g. merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye pasangan calon lain; h. menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah; i.menggunakan tempat ibadah dan tempat pendidikan; dan j. melakukan pawai atau arak-arakan yang dilakukan dengan berjalan kaki dan/atau dengan kendaraan di jalan raya.[40]

Dalam kampanye pemilihan kepal daerah juga dilarang melibatkan: a.hakim pada semua peradilan; b. pejabat BUMN/ BUMD; c. pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri; d. kepala desa. Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila pejabat tersebut menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pejabat negara yang menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan: a. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya; b. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan c. pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasangan calon dilarang melibatkan

[40] *Ibid*, Pasal 78

Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.[41]

Pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.[42]

Pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f, merupakan tindak pidana dan dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf g, huruf h, huruf i dan huruf j, yang merupakan pelanggaran tata cara kampanye dikenai sanksi: peringatan tertulis apabila penyelenggara kampanye melanggar larangan walaupun belum terjadi gangguan; b. penghentian kegiatan kampanye di tempat terjadinya pelanggaran atau di seluruh daerah pemilihan yang bersangkutan apabila terjadi gangguan terhadap keamanan yang berpotensi menyebar ke daerah pemilihan lain. Tata cara pengenaan sanksi terhadap pelanggaran larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh KPUD. Pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal

---

[41] *Ibid*, Pasal 79 ayat (1), (2), (3) dan (4)

[42] *Ibid*, Pasal 80

79 dikenai sanksi penghentian kampanye selama masa kampanye oleh KPUD.[43]

Pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD.[44]

Dana kampanye dalam pemilihan kepala daerah dapat diperoleh dari: a.pasangan calon; b. partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan; c. sumbangan pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta. Pasangan calon wajib memiliki rekening khusus dana kampanye dan rekening yang dimaksud didaftarkan kepada KPUD. Sumbangan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dari perseorangan dilarang melebihi Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan dari badan hukum swasta dilarang melebihi Rp. 350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah). Pasangan calon dapat menerima dan/atau menyetujui pembiayaan bukan dalam bentuk uang secara langsung untuk kegiatan kampanye. Sumbangan kepada pasangan calon yang lebih dari Rp. 2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah) baik dalam bentuk uang maupun bukan dalam bentuk uang yang dapat

[43] *Ibid*, Pasal 81 ayat (1), (2), (3) dan (4)
[44] *Ibid*, Pasal 82 ayat (1) dan (2)

dikonversikan ke dalam nilai uang wajib dilaporkan kepada KPUD mengenai jumlah dan identitas pemberi sumbangan. Laporan sumbangan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dan ayat (5) disampaikan oleh pasangan calon kepada KPUD dalam waktu 1 (satu) hari sebelum masa kampanye dimulai dan 1 (satu) hari sesudah masa kampanye berakhir. KPUD mengumumkan melalui media massa laporan sumbangan dana kampanye setiap pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kepada masyarakat satu hari setelah menerima laporan dari pasangan calon.[45]

Dana kampanye digunakan oleh pasangan calon, yang teknis pelaksanaannya dilakukan oleh tim kampanye. Dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilaporkan oleh pasangan calon kepada KPUD paling lambat 3 (tiga) hari setelah hari pemungutan suara. KPUD wajib menyerahkan laporan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada kantor akuntan publik paling lambat 2 (dua) hari setelah KPUD menerima laporan dana kampanye dari pasangan calon. Kantor akuntan publik wajib menyelesaikan audit paling lambat 15 (lima belas) hari setelah diterimanya laporan dana kampanye dari KPUD. Hasil audit sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan oleh KPUD paling lambat 3 (tiga) hari setelah KPUD menerima laporan hasil audit dari kantor akuntan publik. Laporan dana kampanye yang diterima KPUD wajib dipelihara dan terbuka untuk umum. [46]

---

[45] *Ibid*, Pasal 83 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

[46] *Ibid*, Pasal 84 ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6)

Pasangan calon dilarang menerima sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang berasal dari: a. negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing dan warga negara asing; b. penyumbang atau pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya; c. pemerintah, BUMN, dan BUMD. Pasangan calon yang menerima sumbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dibenarkan menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPUD paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa kampanye berakhir dan menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas daerah. Pasangan calon yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPUD.[47]

Untuk mekanisme pemungutan suara pemilihan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum masa jabatan kepala daerah berakhir. Pemungutan suara dilakukan dengan memberikan suara melalui surat suara yang berisi nomor, foto, dan nama pasangan calon. Pemungutan suara dilakukan pada hari libur atau hari yang diliburkan.[48]

Jumlah surat suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (2) dicetak sama dengan jumlah pemilih tetap dan ditambah 2,5% (dua setengah perseratus) dari jumlah pemilih tersebut. Tambahan surat suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai cadangan di setiap TPS untuk mengganti surat suara pemilih yang keliru memilih pilihannya serta surat suara yang rusak. Penggunaan

---

[47] *Ibid*, Pasal 85 ayat (1), (2) dan (3)
[48] *Ibid*, Pasal 86 ayat (1), (2) dan (3)

tambahan surat suara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuatkan berita acara.[49]

Pemberian suara untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dengan mencoblos salah satu pasangan calon dalam surat suara.[50] Pemilih tunanetra, tunadaksa, atau yang mempunyai halangan fisik lain pada saat memberikan suaranya di TPS dapat dibantu oleh petugas KPPS atau orang lain atas permintaan pemilih. Petugas KPPS atau orang lain yang membantu pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib merahasiakan pilihan pemilih yang dibantunya. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian bantuan kepada pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.[51] Jumlah pemilih di setiap TPS sebanyak-banyaknya 300 (tiga ratus) orang. TPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan lokasinya di tempat yang mudah dijangkau, termasuk oleh penyandang cacat, serta menjamin setiap pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia. Jumlah, lokasi, bentuk, dan tata letak TPS ditetapkan oleh KPUD.[52]

Untuk keperluan pemungutan suara dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah disediakan kotak suara sebagai tempat surat suara yang digunakan oleh pemilih. Jumlah, bahan, bentuk, ukuran, dan warna kotak suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh KPUD dengan berpedoman pada peraturan perundang-

---

[49] *Ibid*, Pasal 87 ayat (1), (2) dan (3)
[50] *Ibid*, Pasal 88
[51] *Ibid*, Pasal 89
[52] *Ibid*, Pasal 90 ayat (1), (2) dan (3)

undangan.[53] Sebelum melaksanakan pemungutan suara, KPPS melakukan: a. pembukaan kotak suara; b. pengeluaran seluruh isi kotak suara; c. pengidentifikasian jenis dokumen dan peralatan; serta d.penghitungan jumlah setiap jenis dokumen dan peralatan. Kegiatan KPPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dihadiri oleh saksi dari pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Kegiatan KPPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuatkan berita acara yang ditandatangani oleh Ketua KPPS, dan sekurang-kurangnya 2 (dua) anggota KPPS dan dapat ditandatangani oleh saksi dari pasangan calon.[54]

Setelah melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92, KPPS memberikan penjelasan mengenai tata cara pemungutan suara. Dalam memberikan suara, pemilih diberi kesempatan oleh KPPS berdasarkan prinsip urutan kehadiran pemilih. Apabila menerima surat suara yang ternyata rusak, pemilih dapat meminta surat suara pengganti kepada KPPS, kemudian KPPS memberikan surat suara pengganti hanya satu kali. Apabila terdapat kekeliruan dalam cara memberikan suara, pemilih dapat meminta surat suara pengganti kepada KPPS, kemudian KPPS memberikan surat suara pengganti hanya satu kali. Penentuan waktu dimulai dan berakhirnya pemungutan suara ditetapkan oleh KPUD.[55]

Pemilih yang telah memberikan suara di TPS diberi tanda khusus oleh KPPS. Tanda khusus sebagaimana dimaksud

---

[53] *Ibid*, Pasal 91 ayat (1) dan (2)

[54] *Ibid*, Pasal 92 ayat (1), (2) dan (3)

[55] *Ibid*, Pasal 93 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

pada ayat (1) ditetapkan oleh KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.[56] Suara untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dinyatakan sah apabila: a. surat suara ditandatangani oleh Ketua KPPS; dan b. tanda coblos hanya terdapat pada 1 (satu) kotak segi empat yang memuat satu pasangan calon; atau c. tanda coblos terdapat dalam salah satu kotak segi empat yang memuat nomor, foto dan nama pasangan calon yang telah ditentukan; atau d. tanda coblos lebih dari satu, tetapi masih di dalam salah satu kotak segi empat yang memuat nomor, foto dan nama pasangan calon; atau e. tanda coblos terdapat pada salah satu garis kotak segi empat yang memuat nomor, foto dan nama pasangan calon.[57]

Penghitungan suara di TPS dilakukan oleh KPPS setelah pemungutan suara berakhir. Sebelum penghitungan suara dimulai, KPPS menghitung: a.jumlah pemilih yang memberikan suara berdasarkan salinan daftar pemilih tetap untuk TPS; b. jumlah pemilih dari TPS lain; c. jumlah surat suara yang tidak terpakai; dan d. jumlah surat suara yang dikembalikan oleh pemilih karena rusak atau keliru dicoblos. Penggunaan surat suara tambahan dibuatkan berita acara yang ditandatangani oleh Ketua KPPS dan sekurang-kurangnya 2 (dua) anggota KPPS. Penghitungan suara dilakukan dan selesai di TPS oleh KPPS dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari tim kampanye yang bersangkutan dan

---

[56] *Ibid*, Pasal 94 ayat (1) dan (2)

[57] *Ibid*, Pasal 95 huruf a, b, c, d, dan e

menyerahkannya kepada Ketua KPPS. Penghitungan suara dilakukan dengan cara yang memungkinkan saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat yang hadir dapat menyaksikan secara jelas proses penghitungan suara. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh KPPS apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal keberatan yang diajukan oleh saksi pasangan calon atau warga masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dapat diterima, KPPS seketika itu juga mengadakan pembetulan. Segera setelah selesai penghitungan suara di TPS, KPPS membuat berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota KPPS serta dapat ditandatangani oleh saksi pasangan calon. KPPS memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. KPPS menyerahkan berita acara, sertifikat hasil penghitungan suara, surat suara, dan alat kelengkapan administrasi pemungutan dan penghitungan suara kepada PPS segera setelah selesai penghitungan suara.[58]

Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, PPS membuat berita acara penerimaan

---

[58] *Ibid*, Pasal 96 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9), (10) dan (11)

dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat desa/kelurahan dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari Tim Kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada PPS. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh PPS apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh saksi pasangan calon atau warga masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diterima, PPS seketika itu juga mengadakan pembetulan.

Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua TPS dalam wilayah kerja desa/kelurahan yang bersangkutan, PPS membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan paling sedikit 2 (dua) orang anggota PPS serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. PPS wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPS kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. PPS wajib menyerahkan 1 (satu) eksemplar berkas berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPS kepada PPK setempat.[59]

Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil

[59] *Ibid*, Pasal 97 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

penghitungan suara, PPK membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat kecamatan dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari Tim Kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada PPK. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh PPK apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh atau melalui saksi pasangan calon, sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diterima, PPK seketika itu juga mengadakan pembetulan. Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua PPS dalam wilayah kerja kecamatan yang bersangkutan, PPK membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota PPK serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. PPK wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. PPK wajib menyerahkan 1 (satu) eksemplar berkas berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK kepada KPU kabupaten/kota.[60]

---

[60] *Ibid*, Pasal 98 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, KPU kabupaten/kota membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat kabupaten/kota dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari Tim Kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada KPU kabupaten/kota. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh KPU kabupaten/kota apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(4) Dalam hal keberatan yang diajukan oleh atau melalui saksi pasangan calon, sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diterima, KPU kabupaten/kota seketika itu juga mengadakan pembetulan. Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua PPK dalam wilayah kerja kecamatan yang bersangkutan, KPU kabupaten/kota membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota KPU kabupaten/kota serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. KPU kabupaten/kota wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPU kabupaten/kota kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. KPU kabupaten/

kota wajib menyerahkan 1 (satu) eksemplar berkas berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPU kabupaten/kota kepada KPU provinsi.[61]

Dalam hal pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota, berita acara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara selanjutnya diputuskan dalam pleno KPU kabupaten/kota untuk menetapkan pasangan calon terpilih. Penetapan pasangan calon terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPRD kabupaten/kota untuk diproses pengesahan dan pengangkatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. [62]

Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, KPU provinsi membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat provinsi dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari Tim Kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada KPU provinsi. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh KPU provinsi apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh atau melalui saksi pasangan calon, sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diterima, KPU provinsi seketika itu juga mengadakan pembetulan. Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil

---

[61] *Ibid*, Pasal 99 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

[62] *Ibid*, Pasal 100 ayat (1) dan (2)

penghitungan suara di semua KPU kabupaten/kota, KPU provinsi membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota KPU provinsi serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. KPU provinsi wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPU provinsi kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum.[63]

Berita acara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 ayat (5) selanjutnya diputuskan dalam pleno KPU provinsi untuk menetapkan pasangan calon terpilih. Penetapan pasangan calon terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh KPU provinsi disampaikan kepada DPRD provinsi untuk diproses pengesahan pengangkatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. [64]

Penghitungan ulang surat suara di TPS dilakukan apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan terbukti terdapat satu atau lebih penyimpangan sebagai berikut: a. penghitungan suara dilakukan secara tertutup; b. penghitungan suara dilakukan di tempat yang kurang penerangan cahaya; c. saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat tidak dapat menyaksikan proses penghitungan suara secara jelas; d. penghitungan suara dilakukan di tempat lain di luar tempat dan waktu yang telah

[63] *Ibid*, Pasal 101 ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6)
[64] *Ibid*, Pasal 102 ayat (1) dan (2)

ditentukan; dan/atau e. terjadi ketidak konsistenan dalam menentukan surat suara yang sah dan surat suara yang tidak sah. Penghitungan ulang surat suara dilakukan pada tingkat PPS apabila terjadi perbedaan data jumlah suara dari TPS. Penghitungan ulang surat suara dilakukan pada tingkat PPK apabila terjadi perbedaan data jumlah suara dari PPS. Apabila terjadi perbedaan data jumlah suara pada tingkat KPU Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi, dilakukan pengecekan ulang terhadap sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara pada 1 (satu) tingkat di bawahnya.[65]

Pemungutan suara di TPS dapat diulang apabila terjadi kerusuhan yang mengakibatkan hasil pemungutan suara tidak dapat digunakan atau penghitungan suara tidak dapat dilakukan. Pemungutan suara di TPS dapat diulang apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan Panitia Pengawas Kecamatan terbukti terdapat satu atau lebih dari keadaan sebagai berikut: a. pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; b. petugas KPPS meminta pemilih memberi tanda khusus, menandatangani, atau menulis nama atau alamatnya pada surat suara yang sudah digunakan; c. lebih dari seorang pemilih menggunakan hak pilih lebih dari satu kali pada TPS yang sama atau TPS yang berbeda; d. petugas KPPS merusak lebih dari satu surat suara yang sudah digunakan oleh pemilih sehingga surat suara tersebut menjadi tidak sah; dan/atau e. lebih dari seorang pemilih

[65] *Ibid*, Pasal 103 ayat (1), (2), (3) dan (4)

yang tidak terdaftar sebagai pemilih mendapat kesempatan memberikan suara pada TPS.[66]

Penghitungan suara dan pemungutan suara ulang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dan Pasal 104 diputuskan oleh PPK dan dilaksanakan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sesudah hari pemungutan suara.[67]

Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota. Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bersifat final dan mengikat. Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendelegasikan kepada Pengadilan

[66] *Ibid*, Pasal 104 ayat (1) dan (2)

[67] *Ibid*, Pasal 105

Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota. Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final.[68]

Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Dalam hal pasangan calon yang perolehan suara terbesar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua. Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh dua pasangan calon, kedua pasangan calon tersebut berhak mengikuti pemilihan putaran kedua. Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh oleh tiga pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua

---

[68] *Ibid*, Pasal 106 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Apabila pemenang kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh oleh lebih dari satu pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.[69]

Dalam hal calon wakil kepala daerah terpilih berhalangan tetap, calon kepala daerah terpilih dilantik menjadi kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengusulkan dua calon wakil kepala daerah kepada DPRD untuk dipilih. Dalam hal calon kepala daerah terpilih berhalangan tetap, calon wakil kepala daerah terpilih dilantik menjadi kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mengusulkan dua calon wakil kepala daerah kepada DPRD untuk dipilih. Dalam hal pasangan calon terpilih berhalangan tetap, partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua mengusulkan pasangan calon kepada DPRD untuk dipilih menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari. Untuk memilih wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4), pemilihannya dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari.[70]

Pengesahan pengangkatan pasangan calon Gubernur dan wakil Gubernur terpilih dilakukan oleh Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari. Pengesahan

---

[69] *Ibid*, Pasal 107 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7) dan (8)

[70] *Ibid*, Pasal 108 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

pengangkatan pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota terpilih dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari. Pasangan calon Gubernur dan wakil Gubernur terpilih diusulkan oleh DPRD provinsi, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari, kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU provinsi untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan. Pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota diusulkan oleh DPRD kabupaten/kota, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari, kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU kabupaten/kota untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan. [71]

Dalam hal mekanisme pemberhentian Kepala Daerah, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 juga menentukan adanya mekanisme pemberhentian Kepala Daerah Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena: a. meninggal dunia; b. permintaan sendiri; atau c. diberhentikan. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diberhentikan karena: a. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru; b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan; c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah

[71] *Ibid*, Pasal 109 ayat (1), (2), (3) dan (4)

dan/atau wakil kepala daerah; d. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah; e. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah; f. melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf a dan huruf b diberitahukan oleh pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam Rapat Paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD. [72]

Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d dan huruf e dilaksanakan dengan ketentuan: a.Pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah; b. Pendapat DPRD sebagaimana dimaksud pada huruf a diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. c.Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tigapuluh) hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final. d. Apabila Mahkamah Agung

---

[72] *Ibid*, Pasal 29 ayat (1), (2) dan (3)

memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD menyelenggarakan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk memutuskan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden. e. Presiden wajib memroses usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut. [73]

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.[74]

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara. Kepala daerah dan/atau wakil

---

[73] *Ibid*, Pasal 29 ayat (4)

[74] *Ibid*, Pasal 30 ayat (1) dan (2)

kepala daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD karena terbukti melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.[75]

Dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggung jawabnya, DPRD menggunakan hak angket untuk menanggapinya. Penggunaan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk melakukan penyelidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Dalam hal ditemukan bukti melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD menyerahkan proses penyelesaiannya kepada aparat penegak hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan bersalah karena melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPRD mengusulkan pemberhentian sementara dengan keputusan DPRD.

[75] *Ibid*, Pasal 31 ayat (1) dan (2)

Berdasarkan keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Presiden menetapkan pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (4), pimpinan DPRD mengusulkan pemberhentian berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Berdasarkan keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (6), Presiden memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. [76]

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 ayat (5) setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, paling lambat 30 (tiga puluh) hari Presiden telah merehabilitasikan dan mengaktifkan kembali kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang bersangkutan sampai dengan akhir masa jabatannya. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah berakhir masa jabatannya, Presiden merehabilitasikan kepala daerah dan/atau wakil kepala

[76] *Ibid*, Pasal 32 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

daerah yang bersangkutan dan tidak mengaktifkannya kembali. Tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 32 diatur dalam Peraturan Pemerintah.[77]

Apabila kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 ayat (5), wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Apabila wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 ayat (5), tugas dan kewajiban wakil kepala daerah dilaksanakan oleh kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 ayat (5), Presiden menetapkan penjabat Gubernur atas usul Menteri Dalam Negeri atau penjabat Bupati/Walikota atas usul Gubernur dengan pertimbangan DPRD sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Tata cara penetapan, kriteria calon, dan masa jabatan penjabat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.[78]

Apabila kepala daerah diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat

[77] *Ibid*, Pasal 33 ayat (1), (2), dan (3)
[78] *Ibid*, Pasal 34 ayat (1), (2), (3) dan (4)

(2), Pasal 31 ayat (2), dan Pasal 32 ayat (7) jabatan kepala daerah diganti oleh wakil kepala daerah sampai berakhir masa jabatannya dan proses pelaksanaannya dilakukan berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD dan disahkan oleh Presiden. Apabila terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan, kepala daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerah berhenti atau diberhentikan secara bersamaan dalam masa jabatannya, Rapat Paripurna DPRD memutuskan dan menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak ditetapkannya penjabat kepala daerah. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah sampai dengan Presiden mengangkat penjabat kepala daerah. Tata cara pengisian kekosongan, persyaratan dan masa jabatan penjabat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.[79]

Dalam proses tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari

[79] *Ibid*, Pasal 35 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

Presiden atas permintaan penyidik. Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan. Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2). Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah: a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau b. disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara. Tindakan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) setelah dilakukan wajib dilaporkan kepada Presiden paling lambat dalam waktu 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam.[80]

E. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini berlaku ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.[81] Kedudukan dan Fungsi DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.[82] DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.[83]

---

[80] *Ibid*, Pasal 36 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)
[81] *Ibid*, Pasal 39
[82] *Ibid*, Pasal 40
[83] *Ibid*, Pasal 41

Dalam pelaksanaan penyelenggara pemerintahan anggota DPRD didukung dengan alat kelengkapan DPRD terdiri atas: a. pimpinan; b. komisi; c. panitia musyawarah; d.panitia anggaran; e. Badan Kehormatan; dan f. alat kelengkapan lain yang diperlukan. Pembentukan, susunan, tugas, dan wewenang alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.[84]

DPRD wajib menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi: a. pengertian kode etik; b. tujuan kode etik; c. pengaturan sikap, tata kerja, dan tata hubungan antarpenyelenggara pemerintahan daerah dan antaranggota serta antara anggota DPRD dan pihak lain; d. hal yang baik dan sepantasnya dilakukan oleh anggota DPRD; e. etika dalam penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, sanggahan; dan f. sanksi dan rehabilitasi.[85]

Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi. Dimana jumlah anggota setiap fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi di DPRD. Anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dari 1 (satu) partai politik yang tidak memenuhi syarat untuk membentuk 1 (satu) fraksi, wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan. Fraksi yang ada wajib menerima anggota DPRD dari partai politik

[84] *Ibid*, Pasal 46 ayat (1) dan (2)
[85] *Ibid*, Pasal 49 ayat (1) dan (2)

lain yang tidak memenuhi syarat untuk dapat membentuk satu fraksi. Dalam hal fraksi gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) setelah dibentuk, kemudian tidak lagi memenuhi syarat sebagai fraksi gabungan, seluruh anggota fraksi gabungan tersebut wajib bergabung dengan fraksi dan/atau fraksi gabungan lain yang memenuhi syarat. Parpol yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi hanya dapat membentuk satu fraksi. Fraksi gabungan dapat dibentuk oleh partai politik dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (5).[86]

DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi, yang beranggotakan lebih dari 75 (tujuh puluh lima) orang membentuk 5 (lima) komisi. DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 20 (dua puluh) sampai dengan 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 3 (tiga) komisi, yang beranggotakan lebih dari 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi.[87]

Anggota DPRD tidak dapat dituntut dihadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat DPRD, sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan kode etik DPRD. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan, atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai

[86] *Ibid*, Pasal 50 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

[87] *Ibid*, Pasal 51 ayat (1) dan (2)

pengumuman rahasia negara dalam peraturan perundang-undangan. Anggota DPRD tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPRD.[88]

Tindakan penyidikan terhadap anggota DPRD dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden bagi anggota DPRD provinsi dan dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD kabupaten/kota. Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari semenjak diterimanya permohonan, proses penyidikan dapat dilakukan. Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis dengan cara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2). Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah: a.tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau b. disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara. Setelah tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan, tindakan penyidikan harus dilaporkan kepada pejabat yang memberikan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat 2 (dua kali) 24 (dua puluh empat) jam.[89]

Dalam melaksanakan tugasnya Anggota DPRD dilarang merangkap jabatan sebagai: a. pejabat negara lainnya; b. hakim pada badan peradilan; c.pegawai negeri sipil, anggota

[88] *Ibid*, Pasal 52 ayat (1), (2) dan (3)
[89] *Ibid*, Pasal 53 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

TNI/Polri, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah dan/atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD. Anggota DPRD dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat/pengacara, notaris, dokter praktik dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPRD. Anggota DPRD dilarang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Anggota DPRD yang melakukan pekerjaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib melepaskan pekerjaan tersebut selama menjadi anggota DPRD. Anggota DPRD yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diberhentikan oleh pimpinan berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Kehormatan DPRD. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.[90]

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dibahas juga Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD, Anggota DPRD berhenti antar waktu sebagai anggota karena: a.meninggal dunia; b. mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis; dan c. diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan. Anggota DPRD diberhentikan antarwaktu, karena: a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan; b. tidak lagi memenuhi syarat

[90] *Ibid*, Pasal 54 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

sebagai anggota DPRD; c. dinyatakan melanggar sumpah/ janji jabatan, dan/atau melanggar kode etik DPRD; d. tidak melaksanakan kewajiban anggota DPRD; e. melanggar larangan bagi anggota DPRD; f. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana paling singkat 5 (lima) tahun penjara atau lebih. Pemberhentian anggota DPRD yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi anggota DPRD provinsi dan kepada Gubernur melalui Bupati/Walikota bagi anggota DPRD kabupaten/kota untuk diresmikan pemberhentiannya. Pemberhentian anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e dilaksanakan setelah ada keputusan DPRD berdasarkan rekomendasi dari Badan Kehormatan DPRD. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD berpedoman pada peraturan perundang-undangan.[91]

F. Kekuasaan Kepala Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh Kepala daerah harus berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas: a. asas kepastian hukum; b. asas tertib penyelenggara

[91] *Ibid*, Pasal 55 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

negara; c. asas kepentingan umum; d. asas keterbukaan; e. asas proporsionalitas; f. asas profesionalitas; g. asas akuntabilitas; h. asas efisiensi; dan i. asas efektivitas. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. [92]

Tidak jauh berbeda dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 mengenai kepala daerah sebelumnya, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang: a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; b. Mengajukan rancangan Perda; c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.[93]

Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas: a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah; b. membantu kepala daerah dalam

---

[92] *Ibid,* Pasal 20

[93] *Ibid*, Pasal 25

mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup; c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi; d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/ atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota; e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah; f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.[94]

Dalam melaksanakan tugas sebagai Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.[95] Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.[96]

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai kewajiban: a. memegang

---

[94] *Ibid*, Pasal 26 ayat (1)
[95] *Ibid*, Pasal 26 ayat (2)
[96] *Ibid*, Pasal 26 ayat (3)

teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. meningkatkan kesejahteraan rakyat; c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; d. melaksanakan kehidupan demokrasi; e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan; f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah; h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik; i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah; j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah; k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan. Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.[97] Gubernur dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 memiliki tugas dan wewenang: a. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; b. koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota; c. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota. Pendanaan tugas dan wewenang

[97] *Ibid,* Pasal 37 ayat (1) dan (2)

Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada APBN; Kedudukan keuangan Gubernur diatur dalam Peraturan Pemerintah. Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur diatur dalam Peraturan Pemerintah.[98]

Kepala Daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada pasal 26 ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

G. Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dulu kepala daerah dipilih oleh DPRD, maka dia bertanggungjawab kepada DPRD. Sekarang oleh karena Kepala Daerah dan DPRD sama-sama bertanggungjawab

[98] *Ibid*, Pasal 38 ayat (1), (2), (3) dan (4)

kepada rakyat pemilih, maka konsekuensinya bertanggungjawab kepada rakyat yang memilihnya, bukan membuat LPJ ke DPRD. Yang ada kemudian adalah LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban).yang bersifat *progress report* dari kepala daerah sebagai eksekutif kepada DPRD tentang apa yang dikerjakan.

Ini adalah persoalan pengawasan dan *check and balances.* Sebagaimana diketahui, salah satu masalah mendasar Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 adalah lemahnya pengawasan maupun *check and balances* ini. Kewenangan DPRD sangat besar, baik ketika memilih kepala daerah, maupun LPJ tahunan kepala daerah. Kewenangan DPRD itu dalam penerapan di lapangan sulit dikontrol dan kemudian menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dan ketidakseimbangan kekuasaan. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mencoba mengembalikan hubungan kerja eksekutif dan legislatif yang setara dan bersifat kemitraan.

Melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 kewenangan DPRD banyak yang dipangkas, misalnya aturan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, DPRD yang hanya memperoleh laporan keterangan pertanggungjawaban, serta adanya mekanisme evaluasi Gubernur terhadap Raperda APBD agar sesuai kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut akan mempersempit ruang gerak aktor-aktor di kabupaten/kota dalam bermain-main dengan keuangan daerah.[99]

---

[99] Lihat Didik G. Suharto. "Tarik Ulur Kewenangan dalam UU No. 32 tahun 2004," Artikel pada *Suara Merdeka*, 6 Desember 2004.

Menurut Made, pada umumnya hal ini sering dipandang sebagai "membonsai" DPRD. Padahal tidak, karena mereka sama-sama dipilih oleh rakyat. Sebagai eksekutif Kepala Daerah melaksanakan, dan DPRD sebagai legislatif membuat aturan. Kepala Daerah melaksanakan program, sedangkan DPRD melakukan pengawasan. Mereka bersama-sama membuat budget, sehingga esensinya hak budget itu ada.

Selain itu, Kepala Daerah juga membuat laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke instansi pemerintah di atasnya. Namun demikian, esensinya, kepala daerah tidak bertangungjawab kepada pemerintah pusat, tetapi ke rakyat. Untuk itulah ketika membuat LKPJ, kepala daerah berkewajiban membuat IPPD (Informasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah) kepada rakyat. Sementara akuntabilitas keuangannya dalam perhitungan anggaran akan diperiksa oleh BPK. Kalau BPK setuju, maka akan memberikan catatan tersebut ke DPRD, dan selanjutnya kalau DPRD setuju baru dibuat peraturan daerah terkait dengan LKPJ tersebut. Ini merupakan alur pertanggungjawaban dan sekaligus mekanisme hubungan kepala daerah dengan lembaga perwakilan yang ada di daerah; dalam hal ini DPRD.

Memang, dengan mekanisme pertanggungjawaban semacam itu akan menjadi masalah ketika ternyata kepala daerah terpilih kinerjanya buruk. Sementara menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, kepala daerah tidak bisa diberhentikan dengan alasan kinerja, kecuali yang bersangkutan melakukan kriminal dan divonis bersalah oleh

pengadilan. Made Suwandi menyebut hal ini sebagai resiko pemilihan langsung. Dalam hal ini, masyarakatlah yang perlu dipersalahkan kenapa memilih kepala daerah yang buruk.

DPRD mempunyai tugas dan wewenang: a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah; d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota; e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah; f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah; h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah; j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud

pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.[100]

DPRD mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat. Pelaksanaan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan setelah diajukan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Dalam menggunakan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki. Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara

---

[100] *Ibid*, Pasal 42 ayat (1) dan (2)

Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Seluruh hasil kerja panitia angket bersifat rahasia. Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.[101]

Sedangkan anggota DPRD mempunyai hak yang di atur dalam UU 32 tahun 2004 yaitu : a. mengajukan rancangan Perda; b. mengajukan pertanyaan; c. menyampaikan usul dan pendapat; d. memilih dan dipilih; e. membela diri; f. imunitas; g. protokoler; dan h. keuangan dan administratif. Kedudukan protokoler dan kewenangan pimpinan dan anggota DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah.[102]

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 telah diatur bahwa anggota DPRD mempunyai kewajiban: a. mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan; b. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; d.memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah; e. menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; f.mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan. g. memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai

---

[101] *Ibid*, Pasal 43 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7) dan (8)

[102] *Ibid*, Pasal 44 ayat (1) dan (2)

wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya. h. menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD; i. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.[103]

H. Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah

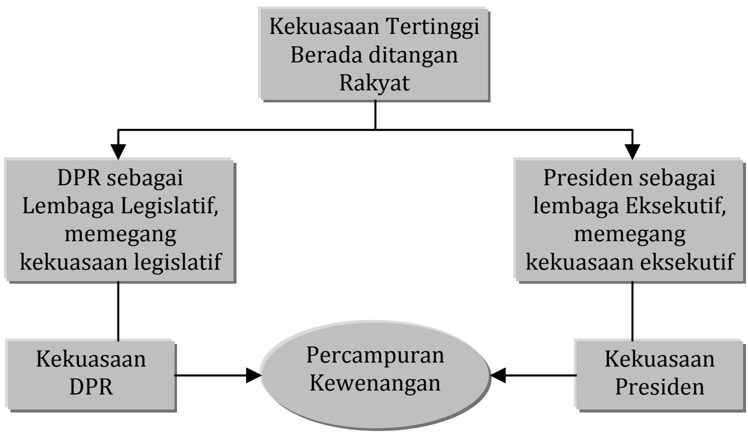
Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah. Khusus peraturan daerah tentang APBD rancangannya disiapkan oleh Pemerintah Daerah yang telah mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD. Peraturan daerah dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur

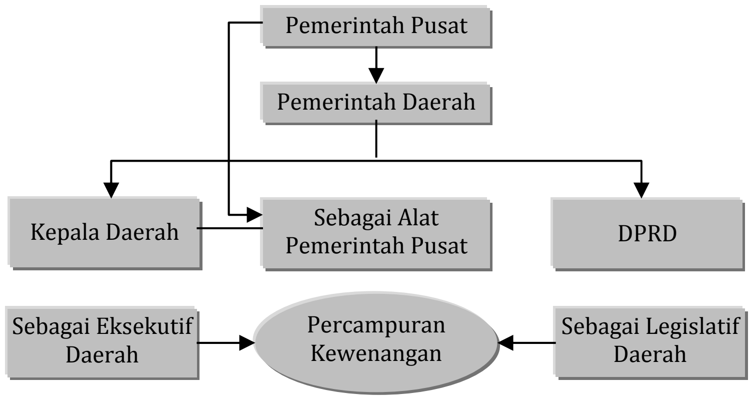
[103] *Ibid*, Pasal 45 huruf a s/d i

diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Peraturan daerah tertentu yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, perubahan APBD, dan tata ruang, berlakunya setelah melalui tahapan evaluasi oleh Pemerintah. Hal itu ditempuh dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya, terutama peraturan daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.

Gambar Bentuk Pendistribusian Kekuasaan Antara DPR dan Presiden Menurut UUD 1945 Setelah Amandemen Tahun 2002



Gambar Bentuk Pendistribusian Kekuasaan Antara DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004



Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, sedikit terjadi pergeseran. Antara posisi Kepala Daerah dan DPRD, ada prinsip *cheks and balances* dalam peraturan tersebut, dan kedua belah pihak memiliki kedudukan yang sama kuat. Indikasinya, DPRD tidak berwenang memilih, mengangkat dan memberhentikan Kepala Daerah, serta Kepala Daerah tidak bertangung jawab kepada DPRD. Kepala Daerah dipilih melalui Pemilihan Kepala Daerah langsung (Pilkada), meskipun proses pencalonan melalui fraksi DPRD. Pertanggungjawaban Kepala Daerah langsung kepada rakyat. Pemberhentian Kepala Daerah hanya apabila melakukan kesalahan pidana. Sebaliknya pemilihan anggota DPRD langsung oleh rakyat melalui Pemilu Legislatif dan pemberhentiannya hanya apabila dimintakan oleh Partai

Politik yang mengusulkan pemberhentian anggotanya yang duduk di fraksinya di DPRD.

Tidak adanya prinsip *cheks and balances* atau prinsip wewenang subordinatif dalam ketiga undang-undang tersebut, sekaligus mengidentifikasikan bahwa ketentuannya mengenai pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah telah mengalami pergeseran dari ketentuan konstitusi. Sedangkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 lebih mendekati prinsip *cheks and balances,* kecuali prinsip Kepala Daerah kembali diberikan kewenangan sebagai Pemerintah Pusat di Daerah dan demikian pula tidak ada prinsip *cheks and balances* otonomi desa yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Dalam rangka untuk menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif (DPRD) tentunya harus mempunyai hubungan yang baik dengan pihak eksekutif (Kepala Daerah) terutama dalam fungsinya sebagai budgeting, untuk lebih jelasnya hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah selepas reformasi dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel Bentuk Hubungan DPRD dengan Kepala Daerah Selepas Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Apa bentuk hubungan DPRD dengan kepala Daerah selepas reformasi	Intim	135 orang	45%
	Renggang	43 orang	14, 4%
	Tak berimbang	19 orang	6, 3%
	Lemah	88 orang	29, 3%
	Sama seperti dulu	15 orang	5%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : Data Olahan, 2009

Tabel di atas menunjukkan bahwa hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah sangat erat, dimana dari 300 orang jumlah keseluruhan responden, 135 orang atau (45%). []

YAYASAN

INDRA EDUCATION COLLEGE

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Arba, Syarofin, MF, (Ed), *Demitologisasi Politik Indonesia*, CIDES, Jakarta,1998.

Bryant, Coralie dan Louise G. White. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang.* Terjemahan Rusyanto L. Simatupang. Jakarta : LP3ES. 1989.

Budiardjo, Miriam, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa Dan Wibawa, Sinar Harapan,* Jakarta, 1991.

______*Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.

Dahl, Robert A., *Democracy and Its Critics,* (Terjemahan A. Rahman Zainuddin), Yayasan Obor, Jakarta, 1989.

Garner, Bryan A., (ed), *Black,s Law Dictionary,* Seventh Edition, West Publishing Co., ST. Paul, Minn, 1999.

Ghaffar, Afan, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.

Hansen, Gary E. *Agricultural and Rural Development in Indonesia.* Colorado : Westview. 1981.

Harsono, HTN, *Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa,* Liberty, Yogyakarta, 1992.

Held, David, *Models of Democracy,* Second Edition, Blackwell Publisher Ldt, Oxford, 1998.

Huda, Ni'matul, *Kewenangan DPRD Dalam Pemberhentian Kepala Daerah,* Dalam *Jurnal Magister Hukum*, Vol. 2 No. 5, UII, Yogyakarta, Juni 2002, Hlm. 32.

Kansil, C.S.T., *Pemerintahan Daerah di Indonesia,* Sinar Grafika, Jakarta, 2002.

Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen, *Perkembangan Fungsi dan Struktur Pamong Praja Ditinjau Dari Segi Sejarah*, Alumni, Bandung, 1978.

Lubis, M. Solly, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah,* Alumni, Bandung, 1983.

Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945,* UNSIKA, Kerawang, 1993.

______*Menyongsong Fajar Otonomi Daerah,* FSH UII Press, Yogyakarta, 2002.

Marbun, BN., *DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depannya,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

Ndraha. *Pembangunan Masyarakat*. Jakarta : Rineka Cipta. 1990.

Rifai, Amzulian, *Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003.

Samah, Kristin, (ed), M. Ryaas Rasyid Menolak *Resentralisasi Pemerintahan*, Millenium Publisher, Jakarta, 2003.

Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Cetakan Keenam, Liberty, Yogyakarta, 2002.

_______, *Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 2002.

Soejito, Irawan, *Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.

Sujamto, Noerdin, Achmad, dan Sumarno, *Proses Pembuatan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Cetakan keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.

Syafrudin, Ateng, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Edisi Baru, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Syaukani, HR., Gaffar, Afan, dan Rasyid, Ryaas, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

Tamin, Boy Yendra. "*Otonomi Daerah Pasca Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999: Tantangan dalam Mewujudkan Local Accountability.*" Artikel, sumber: http:// www.bung-hatta.info/ content.php?article.79.2, diakses tanggal 5 April 2006

YAPIIKA, *Konteks Historis Perubahan Undang-undang Pemerintah Daerah (UU No. No. 22 Tahun 1999 Menjadi UU No. 32 Tahun 2004)*, Jakarta. 2006

2. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum Amandemen.

Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Amandemen.

Ketetapan MPRS RI No. XXI/MPRS/1966 Tentang Pemberian Otonomi Yang Seluas-luasnya Kepala Daerah.

Ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemberdayaan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Kewangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Undang-undang RI No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 16 Tahun 1969, diubah dengan Undang-undang RI No.5 Tahun 1975, Undang-undang RI No. 2 Tahun 1985, dan Undang-undang RI No. 5 Tahun 1995 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Undang-undang RI No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

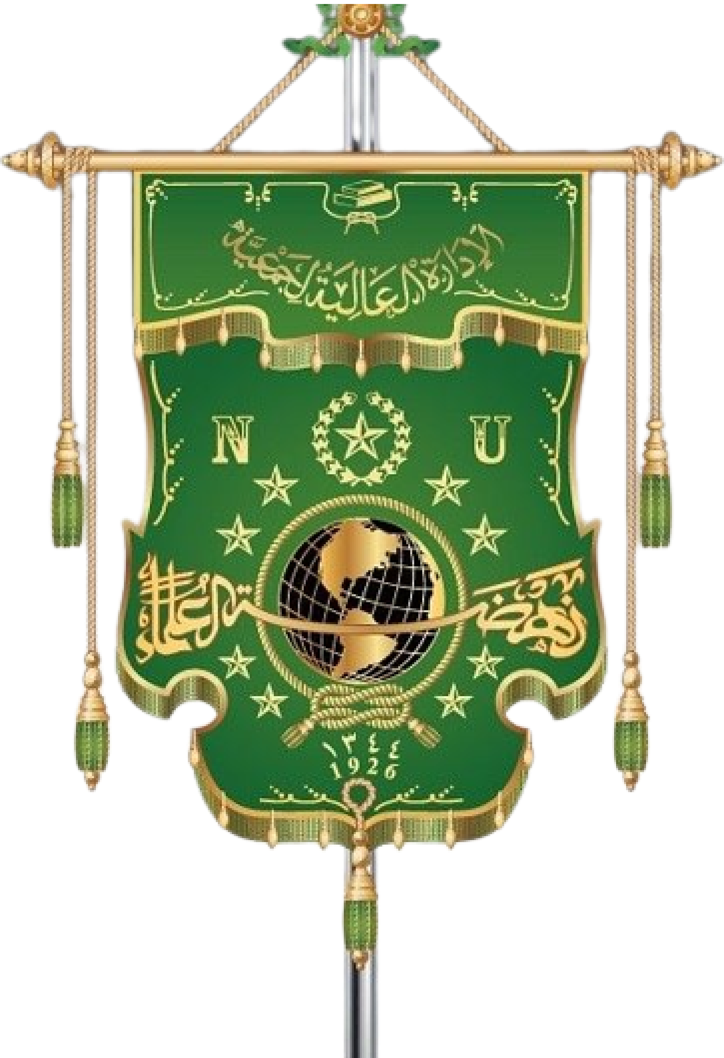
Undang-undang RI No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Penetapan Presiden RI No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah (disempurnakan) dan Penetapan Presiden RI No. 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah Disempurnakan).

Peraturan Pemerintah RI No. 37 Tahun 2006 tentang Hak-hak Kewangan Pimpinan dan Anggota DPRD.


الإدارة العالية لجمعية
N
U
نهضة العلماء
١٣٤٤
1926

LPTNU

LEMBAGA PENDIDIKAN TINGGI

Nahdlatul Ulama



Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D. Lahir di Teluk Pinang, Gaung Anak Serka, Indragiri Hilir, Provinsi Riau pada 29 Desember 1966. Meraih gelar Sarjana Hukum (S-1) dan Magister Hukum (S-2) di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, memperoleh gelar Magister Manajemen (S-2) dari Sekolah Tinggi Manajemen "IMMI" Jakarta, sedangkan gelar Doktor (S-3) diperoleh dari Universitas Utara Malaysia, Kedah Kuala Lumpur.

Penulis merupakan Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri (UNISI) Tembilahan. Di samping itu, Penulis juga mengajar di beberapa Universitas di Jakarta dan Riau, serta menjadi Pembicara di berbagai Seminar dan Pelatihan yang diadakan oleh para pengusaha, akademisi, birokrat, pemuda, mahasiswa dan para santri.

Beberapa aktivitas organisasi yang telah digeluti, antara lain: KNPI, AMPI Partai Golkar, Masyarakat Perhutanan Indonesia Reformasi, GAPENSI, Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi, KADINDA Riau, Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) dan APKASI/BKKKS, PSSI, Dalam bidang Politik, penulis pernah menjadi Anggota DPRD Riau periode 1999-2003 dan pernah menjabat sebagai Bupati Kabupaten Indragiri Hilir selama dua (2) periode berturut-turut, yaitu periode 2003-2008 dan 2008-2013. Setelah purna tugas dari jabatan sebagai Bupati, saat ini penulis mengabdikan diri dan *concern* terhadap pengembangan dunia pendidikan, khususnya pendidikan di Kabupaten Indragiri Hilir. Penulis yakin, melalui pendidikan tinggi dan berkualitas akan mengantarkan generasi bangsa menuju kesuksesan yang gemilang. Pendidikan yang didirikan, Universitas Islam Indragiri Tembilahan, Akademi Kebidanan "Husada Gemilang" Tembilahan, Ponpes Modern "Syech Walid Thaib Saleh Indragiri" Teluk Sungka, Indragiri Hilir, Ponpes Modern "Daarul Muttaqien" Tembilahan, Indragiri Hilir.

TRUSSMEDIA GRAFIKA
Jl. Gunungan, Karang RT. 03, No. 18
Singosaren, Banguntapan, Bantul, DIY
Phone. 08 222 923 8689/ WA. 0857 291 888 25
Email: one_trussmedia@yahoo.com

ISBN 978-602-0992-33-4